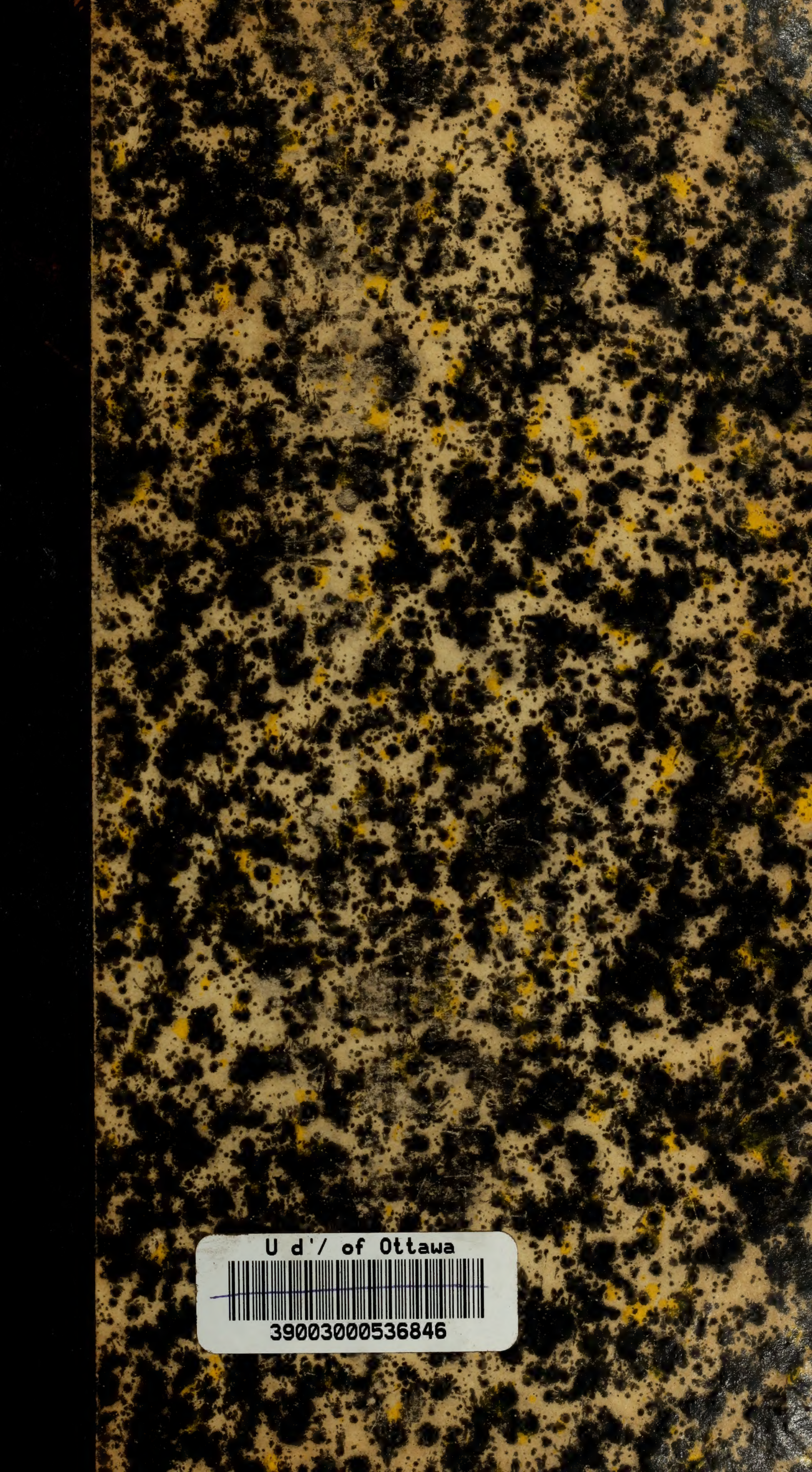
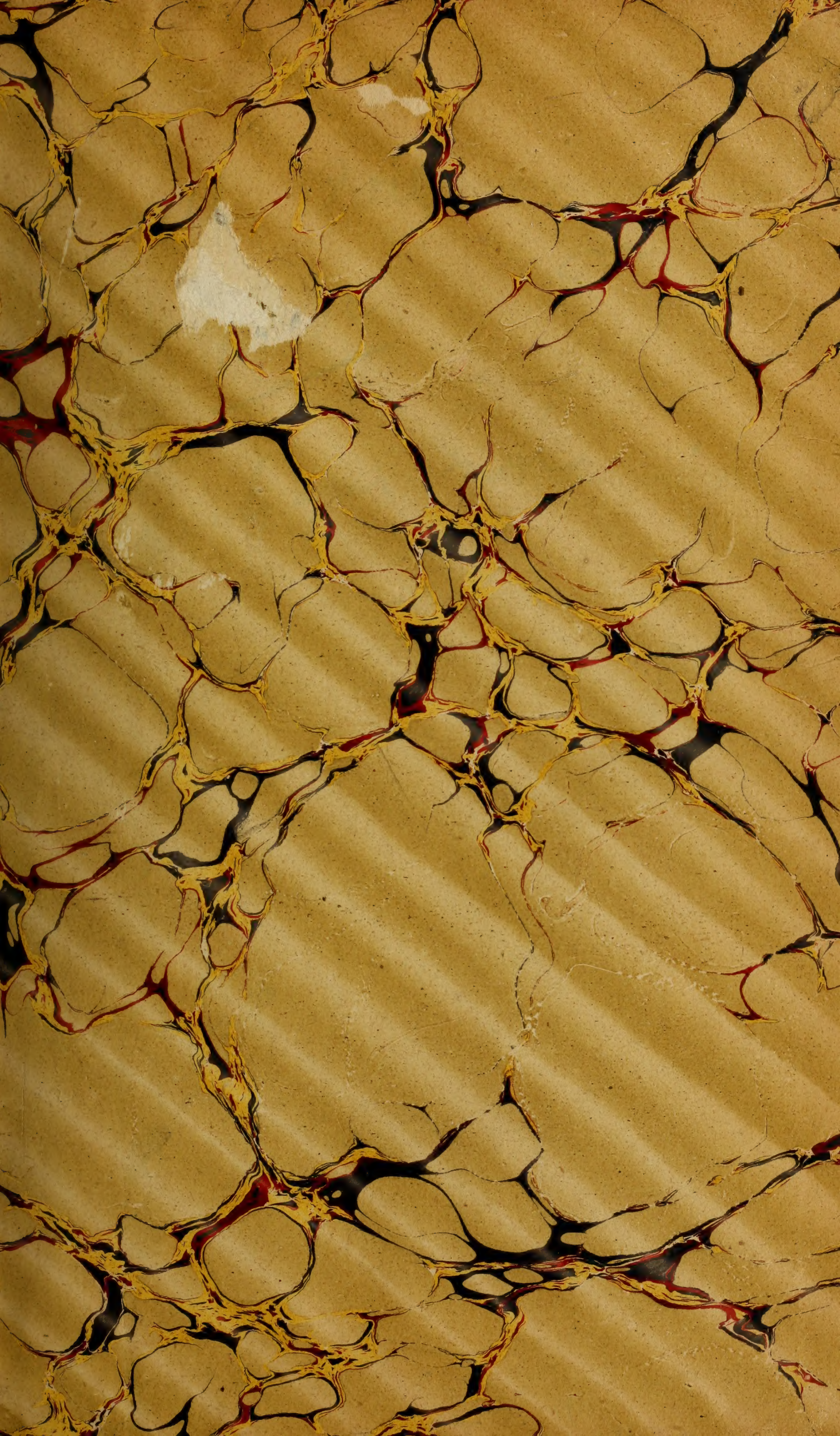



Ottaviensis



HISTOIRE FINANCIÈRE

DE LA FRANCE

DEPUIS 1715

MARCEL MARION

Professeur au Collège de France
Membre de l'Institut



HISTOIRE FINANCIÈRE
DE LA FRANCE
DEPUIS 1715

TOME V. — 1819-1875

LES GOUVERNEMENTS DE SUFFRAGE RESTREINT
ET LES GOUVERNEMENTS DE SUFFRAGE UNIVERSEL
A TENDANCES CONSERVATRICES

OUVRAGE COURONNÉ
PAR L'ACADÉMIE FRANÇAISE

PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET Cie
ÉDITEURS
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13
—
1928

INTRODUCTION

J'annonçais, dans l'introduction du tome IV de cette Histoire, l'intention de ne pas pousser plus loin un ouvrage exigeant de si longues recherches et se heurtant à des difficultés matérielles que connaissent bien, et que seuls connaissent bien, les auteurs de publications de ce genre. Mais il m'a été adressé par des juges bienveillants de si aimables et flatteuses instances pour le continuer que je n'ai pas cru pouvoir m'y dérober ; et j'ajoute donc aujourd'hui à l'histoire de la terrible crise financière qui emporta l'ancien régime et qui faillit bien en faire autant de la Révolution — heureusement Bonaparte d'abord, ensuite le baron Louis et Corvetto se trouvèrent là — celle des années plus calmes et remarquablement prospères qui ont rempli tout le milieu du XIX[e] siècle. Histoire plus consolante ; histoire moins troublée, moins dramatique ; histoire encore remplie d'un nombre considérable de faits, si considérable qu'il faut renoncer d'avance à la prétention de les embrasser tous. Les finances sont moins une branche particulière du gouvernement d'un Etat que le tronc commun auquel se rattachent toutes les autres et duquel elles doivent recevoir la sève. Une histoire complète des finances d'un grand Etat moderne devrait à chaque instant faire des incursions dans son histoire politique, sociale, économique, administrative, militaire, partout enfin, car il n'est rien dans la vie publique qui ne tienne à la levée et à la distribution des revenus publics par des liens très étroits. Il faut bien toutefois se limiter, se résigner à être incomplet sous peine de tomber dans l'inconvénient plus grave encore de ne pouvoir aboutir, et ne retenir que les choses les plus importantes de celles qui touchent de plus près à la finance prise dans le sens restreint du mot : recettes et dépenses de l'Etat, accroissement de la dette publique, tentatives de l'alléger par des conversions et par l'amortissement, impulsion donnée aux travaux pu-

blics, développement de la richesse générale, etc. Et cela seul est déjà une tâche si lourde qu'elle fera excuser, je l'espère, soit l'étendue, soit les lacunes nécessaires de ce volume.

Et néanmoins l'histoire de cette période est à bien des égards plus simple et plus facile à embrasser que celle des temps qui ont précédé, ou de ceux qui ont suivi.

Tout d'abord nos institutions financières ont joui, au milieu de révolutions politiques venant tous les 15 ou 20 ans renverser les gouvernements, d'une grande stabilité ; notre système fiscal, notamment, resta à peu près le même ; souvent et fortement attaqué, il subsistait, néanmoins, et la chasse à la matière imposable n'était pas alors la grande préoccupation des gouvernements ; ils étaient au contraire aussi attentifs que possible à ménager et à ne pas mécontenter le contribuable ; ils mettaient leur point d'honneur à ne lui demander que le minimum possible de sacrifices, et, n'ignorant pas que l'impôt le mieux supporté est celui auquel on est le plus habitué, ils mettaient tout leur effort à n'y rien changer, ou à n'y changer quelque chose que pour en diminuer le poids : parfois, par exemple en 1821, en 1826, en 1830, même en 1848, en 1850, ils y ont réussi. Heureux temps que ces temps d'impôt stabilisé, ou à peu près, modéré, où les gouvernements et les Parlements n'étaient pas agités de cette obsession fiscale dont nous connaissons les effets, où l'histoire fiscale d'une trentaine d'années, comme celle de la Restauration et de la monarchie de juillet, peut tenir tout entière dans quelques pages ! La seconde République manqua à cette règle avec les 45 centimes, mais la réaction de l'opinion fut immédiate et violente, et les gouvernements surent à quoi ils s'exposaient en excitant contre eux de pareils mécontentements. Il y eut quelques modifications et quelques augmentations d'impôt sous le second Empire, mais dans une mesure encore restreinte ; et en somme jusqu'au moment où il fallut tirer 700 millions de plus du pays par suite des malheurs de l'année terrible on peut dire que les charges publiques furent modérées et que le poids de l'impôt changea peu, bien que son produit, par l'effet du progrès général, ne cessât d'augmenter. Cette sécurité du côté du fisc n'a pas peu contribué à encourager le travail et l'épargne ; le peuple français a pu accumuler des réserves et des capitaux sans avoir à craindre

constamment que quelque prélèvement brutal vint le punir d'avoir été laborieux, ordonné et prévoyant. Aussi la richesse publique a-t-elle considérablement grandi pendant cette période de notre histoire, d'abord lentement et modérément sous la monarchie constitutionnelle, puis avec éclat et pour ainsi dire impétueusement sous le second Empire ; et elle répondit aisément à tous les appels qui lui furent adressés, soit pour des guerres dont il aurait mieux valu s'abstenir, soit pour des entreprises de chemins de fer, de travaux publics, de vicinalité, d'assainissement et d'embellissement de villes, qui ont véritablement transformé la France, soit aussi pour des emprunts étrangers qui l'ont rendue créancière d'une bonne partie du monde, et qui furent pour elle, quand l'heure fut venue des désastres, une chance singulièrement heureuse.

Si les prélèvements du fisc ne dépassèrent pas une mesure qui nous paraît maintenant très modérée, c'est que les dépenses publiques, elles aussi, ne subissaient pas de majorations considérables. Elles progressèrent, sans doute : c'est une fatalité à laquelle ni les budgets des Etats ni les budgets des particuliers n'ont échappé au cours du siècle dernier et surtout au cours de celui-ci ; mais elles ne s'accrurent pas de manière à bouleverser la situation économique générale du pays. En 1819, au lendemain des charges énormes des événements de 1815 et de la libération du territoire, les dépenses publiques n'atteignaient pas tout à fait 864 millions ; 50 ans après, en 1869, après un demi-siècle où les révolutions et les guerres, ces deux redoutables ennemis des budgets, furent nombreuses, elles étaient estimées pour 1870, y compris tous les divers budgets ordinaire, extraordinaire, sur ressources spéciales, des services spéciaux, de la Caisse d'amortissement, 2.169.593.878, dont 1.650.882.748 d'ordinaires (1) : différence, 1.305 millions en chiffres ronds, soit un grossissement moyen annuel de 26 millions. Des 2.570 millions prévus en 1875 pour 1876 aux 5.191 prévus pour 1914 (et prévus fort insuffisamment d'ailleurs, car, même normale, l'année 1914 eût eu des dépenses beaucoup plus considérables), en 38 années

(1) A quoi l'on peut ajouter si l'on veut, et sans que le calcul en soit modifié, les quelques 30 millions du budget rectificatif de 1869, destiné sans doute à se renouveler en 1870, si 1870 avait été une année normale.

exemptes de guerre et de révolutions, l'accroissement moyen annuel a été bien autrement grand, plus du double : plus de 68 millions. C'est qu'à défaut des guerres et des révolutions, jadis les plaies bien connues et pour ainsi dire classiques des finances, a commencé alors à s'en manifester une troisième, à savoir la tendance à mettre à la charge de l'Etat une foule de fonctions nouvelles et fort onéreuses, la mode des dépenses dites sociales, la multiplication et l'augmentation des traitements, des retraites, des subventions, des générosités de toute nature, que ne savent pas refuser à la pression démocratique des élus assoiffés avant tout de popularité. Pour tout dire d'un mot le pouvoir ayant glissé des mains des classes aisées et hostiles à l'augmentation des dépenses publiques à celles des classes qui ont ou qui croient avoir, au contraire, intérêt à leur accroissement, tout a été peu à peu modifié dans la gestion, dans la direction des finances publiques : jadis ce qu'on réclamait du pouvoir c'étaient des budgets peu élevés ; aujourd'hui l'idéal, sinon avoué, du moins réel, ce sont des budgets donnant satisfaction aux appétits démocratiques, pour ne pas dire démagogiques. C'est pour cela que les budgets d'autrefois étaient stables, du moins dans la mesure où ce terme peut s'employer en parlant de budgets, et que la tendance est toute contraire aujourd'hui.

En général, fort inégalement sans doute selon les moments, et non sans quelques exceptions fâcheuses, la France a été pendant le milieu du XIXe siècle financièrement bien administrée. Elle aurait pu et dû l'être plus économiquement, surtout sous le second Empire : mais même quand ils manquaient à cette vertu essentielle d'économie les gouvernements se sentaient obligés de lui rendre hommage en parole, ce qui est déjà quelque chose, de ne pas prendre avec elle trop de libertés, et de ménager l'opinion publique qui n'aimait pas les gaspillages. Les oppositions, qui sont très loin d'avoir toujours été équitables ou clairvoyantes, avaient du moins le mérite d'être toujours prêtes à partir en guerre contre les dépenses ; et même quand elles étaient politiquement impuissantes, ayant sur ce point l'opinion avec elles, elles se faisaient écouter, et, sans empêcher tout, parvenaient à empêcher certaines choses. Il eût alors semblé monstrueux que

des Chambres poussassent à la dépense et provoquassent des augmentations de crédits. Elles étaient ce qu'elles devraient toujours être, un frein : et quand ce frein cessait de fonctionner ou fonctionnait insuffisamment, comme sous le second Empire, l'opinion publique le regrettait et se prenait d'un grand engouement pour le régime parlementaire, doué naïvement par elle de toutes les vertus. « Ce fut, a-t-on dit (1) très justement, ce fut pour cette génération une idée obsédante que le retour au régime parlementaire. Elle y voyait le salut de la France, la condition même du progrès, la solution de tous les problèmes. C'était l'idéal, la terre promise... On ne se rendait pas compte qu'il reviendrait dans des conditions absolument nouvelles :... on perdait de vue que le gouvernement parlementaire est le gouvernement d'une élite, et que la poussée démocratique, supprimant l'élite, mettrait en possession du gouvernement des couches encore à demi barbares... Ce fut pour cette génération une déception profonde, sous le coup de laquelle elle resta déconcertée, désemparée ». Rien de plus exact, surtout en ce qui concerne spécialement les finances : qu'on relise plutôt les célèbres articles dans lesquels dès 1882, après 6 ans seulement de parlementarisme nouvelle manière, un juge dont on ne saurait contester ni la compétence ni l'impartialité, Léon Say, dénonçait cette passion de faire vivre départements, communes, électeurs, aux frais de l'Etat, cette espèce de course aux dépenses, dans laquelle les députés sont toujours prêts à donner le signal du départ, ces Chambres au lieu d'être un frein devenant une excitation à la dépense... Tout ce bouleversement des règles essentielles d'une gestion financière correcte, l'histoire du milieu du XIXe siècle n'a pas à s'en occuper, car si parfois, dès lors, se manifestèrent certains symptômes précurseurs du mal, du moins ce mal n'avait-il encore aucune gravité.

N'oublions pas enfin qu'on ne rencontre pas alors non plus sur son chemin une question dont la gravité ne devait commencer à se manifester que plus tard, celle du change. L'attention générale s'y portait peu. Le change intéressait les profession-

---

(1) M. Lefébure, Notice sur la vie et les travaux de M. Antonin Lefèvre-Pontalis, 1908.

nels de la banque ou du commerce : les gouvernants, les Chambres, la masse du public, n'y pensaient guère et n'avaient en effet — exception faite de certains moments toujours très courts — aucun motif de s'en inquiéter ; quand par hasard on songeait aux altérations, aux dépréciations, aux catastrophes monétaires de l'ancien régime, ou aux assignats de la Révolution, il était tacitement admis que c'étaient là choses d'autrefois, possibles dans les temps de barbarie et d'ignorance, impossibles dans des Etats modernes possédant des gouvernements réguliers et un crédit public puissant ; la France, notamment, ayant eu la chance, si rare, de sortir par deux fois, avec une remarquable facilité, de l'épreuve du cours forcé, paraissait avoir une monnaie d'une inaltérable solidité, à l'abri de toutes avaries sérieuses et durables. Une dizaine d'années d'épreuves cruelles et une amputation déplorable des 4/5es de sa valeur nous ont appris à quel point cette confiance était erronée, et ici encore nous sommes réduits à envier les temps où de semblables choses étaient considérées comme impossibles. On y fut presque toujours prudent, on évita d'y courir les aventures, et on y jouit en somme d'une bonne santé financière : santé qui, comme il est de règle, n'était pas appréciée à sa juste valeur pour ceux qui en jouissaient.

HISTOIRE FINANCIÈRE
DE LA FRANCE
1819-1875
V

CHAPITRE PREMIER

SUITE DE L'HISTOIRE DE LA SECONDE RESTAURATION, DE 1819 A 1827

La France à la fin de 1818. — Jamais peut-être l'histoire financière d'aucun peuple n'a présenté plus admirable spectacle que les trois premières années de la seconde Restauration : le crédit reconquis, une dette énorme payée, la France délivrée de vainqueurs impitoyables et reconquérant son droit de cité en Europe ; à l'intérieur la tranquillité rétablie et les esprits commençant à se pacifier : tels étaient les heureux résultats de l'habile et loyale politique du duc de Richelieu et de ses collaborateurs, notamment de ce comte Corvetto qui avait dû, malgré la timidité naturelle de son caractère, prendre les décisions les plus hardies, affronter les plus âpres critiques, et qui avait brillamment réussi. Mais, fatigué et se sentant en butte à de rudes hostilités, il devançait en décembre 1818, par une retraite volontaire, le moment, très proche d'ailleurs, de la chute du ministère Richelieu. Le comte Roy, bien vu de la droite, possesseur d'une fortune territoriale et d'une fortune mobilière considérables, et par là même rassurant ces deux catégories différentes de capitalistes dont l'opposition, parfois la rivalité, devait être un des traits distinctifs de notre histoire financière au XIXe siècle, prenait sa place le 7 décembre 1818 ; ce ne devait être que pour un instant. Richelieu avait pour ainsi dire terminé sa tâche en libérant le territoire. Il ne put trouver dans la Chambre, où les libéraux prenaient de plus en plus d'importance, une majorité pour modifier la loi électorale, nécessaire à ses yeux pour arrêter les progrès inquiétants de ce parti : et il se retira, laissant la place à un cabinet de nuance plus nettement et même exclusivement libérale, dont, avec le général Dessoles, les membres les plus en vue furent, à l'intérieur, le duc Decazes, toujours l'homme

détesté des ultras, et aux finances, pour la troisième fois, le baron Louis, qui ne leur était pas moins odieux, et qui en outre par ses formes rudes et son langage un peu brusque, n'était pas *persona grata* auprès des parlementaires en général. Plus d'une fois ils le lui firent bien voir : aussi n'est-ce pas de son ministère, mais plutôt de celui de Villèle, que datent la plupart des perfectionnements dont avait encore besoin la réorganisation de nos finances. L'essentiel avait été fait quand avait été proclamé très haut, et surtout très fidèlement appliqué, le principe qu'un Etat doit être l'esclave de ses engagements et mettre son honneur à les tenir : quand les ministres avaient été tenus, par la loi du 25 mars 1817, de restreindre leurs dépenses dans les limites des crédits à eux accordés ; quand la loi du 15 mai 1818 avait imposé au gouvernement l'obligation de soumettre aux Chambres, par une loi particulière, le règlement définitif des budgets antérieurs, avant la présentation de la loi annuelle de finances : ce respect de la parole donnée, ces précautions contre le gaspillage des deniers publics, étaient les conditions *sine qua non* du rétablissement du crédit public. Mais il restait beaucoup à faire pour faire prévaloir dans notre système financier des mesures d'ordre et de simplification, pour faire rentrer les directions et les régies particulières sous l'autorité du ministre responsable, pour soumettre les différents services aux règles d'une comptabilité uniforme et sévèrement contrôlée, pour imposer à tous les économies désirables, pour faciliter à la cour des comptes la surveillance suprême de toute l'administration financière. M. de Villèle sera par excellence l'homme de ces très utiles réformes administratives. Le baron Louis, qui en conçut quelques-unes, réussit rarement à les faire prévaloir.

Projets financiers du baron Louis. — Depuis que la France était dotée d'un budget régulier et voté par les Chambres, chose bien récente puisqu'elle ne datait que de 1814, une seule fois ce budget avait pu être voté avant le commencement de l'année à laquelle il devait s'appliquer, à savoir en 1815, et encore avait-il été comme emporté à la dérive par les événements extraordinaires dont cette année avait été remplie. Depuis, par la force des choses, il avait toujours fallu avoir recours à des douzièmes provisoires, procédé fâcheux et incompatible avec le besoin de clarté et d'économie généralement ressenti. Obligé par la date fort tardive de la constitution du nouveau ministère d'en demander encore 6, Louis voulut du moins que ce fût pour la dernière fois, et en conséquence il proposa de voter cette fois le budget pour 18 mois et de fixer désormais au 1er juillet le point de départ de l'année financière,

afin, disait l'Exposé des motifs, de placer le moins possible de distance entre la présentation du budget et sa mise à exécution, et aussi afin que le premier terme exigible de l'impôt coïncidât avec la récolte des premiers fruits. Préparation en automne, discussion en hiver, vote au printemps, telle était selon lui la manière la plus sûre d'avoir un budget voté à temps et se rapprochant, autant qu'il est donné à la prévoyance humaine, des réalités qu'il doit rencontrer sur sa route. L'adhésion de la plupart des pays a donné raison à cette conception du baron Louis, et l'année financière y commence soit au 1er avril soit au 1er juillet. La France, à laquelle elle a été différentes fois proposée, est restée fidèle à la vieille tradition qui fait coïncider l'année financière avec l'année civile : peut-être, en l'adoptant, eût-elle moins souvent connu les douzièmes provisoires, ou les budgets votés à la galope, les yeux fixés sur l'horloge. C'est ce que prévoyait le ministre quand il soutenait que sa proposition était conforme à l'article 48 de la Charte, d'après lequel aucun impôt ne peut être établi et perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres : condition qui n'était pas remplie quand des impôts étaient accordés à la hâte, sans examen, pour en finir. Mais elle avait contre elle la lettre de l'article 49, d'après lequel l'impôt foncier ne pouvait être voté que pour un an (précaution qui n'était pas stipulée pour les contributions indirectes, preuve curieuse de l'importance particulière que l'opinion continuait à accorder à la contribution foncière). Surtout elle avait contre elle les méfiances de la droite, malveillante pour le baron Louis, l'accusant volontiers de vouloir se passer des Chambres, de vouloir créer un précédent dont il serait facile d'abuser, de vouloir « forger des fers à la nation » et qui, devenue subitement gardienne vigilante de la Charte, affirmait la nécessité de ne pas se prêter à ce jeu dangereux de distinguer en elle la lettre et l'esprit, et de prendre avec elle des libertés qui pouvaient mener loin. De Serre, garde des sceaux, railla ce pharisaïsme de feindre tant de respect pour les points et les virgules de la Charte, alors qu'on en goûtait si peu l'esprit. 132 voix contre 100 votèrent le projet à la Chambre, mais il arriva dans les plus mauvaises conditions à la Chambre des pairs qui était inquiète des progrès des libéraux et mécontente du ministre. Les pairs rejetèrent le 4 mars le changement de date de l'ouverture de l'exercice financier, et malgré le petit coup d'Etat parlementaire qui, deux jours après, modifia la majorité dans la Chambre haute par l'introduction de 59 pairs nouveaux pris dans le personnel administratif et militaire de l'Empire, la réforme resta définitivement écartée. La conséquence immédiate en fut la prolongation pendant deux ans encore du régime des douzièmes provisoires.

Louis fut plus heureux dans une tentative pour fortifier le crédit de l'Etat en procurant à ses fonds une nouvelle clientèle d'acheteurs. Il proposa l'établissement dans les départements de *petits grands livres*, où la recette générale opérerait achats, inscriptions et radiations, de manière à habituer à ce genre de placement la province, qui y était assez réfractaire. La proposition était utile et bienfaisante, mais elle devait se heurter à l'hostilité des ultra-royalistes, toujours animés de cette défiance pour la fortune mobilière et en particulier de cette mauvaise volonté envers les possesseurs de rentes, dont les parlementaires sous l'ancien régime avaient donné de nombreuses preuves (1). Les valeurs mobilières étaient à leurs yeux des rivales dangereuses et pour ainsi dire déloyales de la propriété foncière, et de plus des écoles de démoralisation. M. de la Bourdonnaye prévoyait le plus sombre avenir le jour où la province, jusqu'alors innocente, prendrait goût à son tour à l'agiotage, le jour « où serait donnée une nouvelle impulsion à cette démoralisation sociale, à ce système égoïste, destructeur de toute idée de famille et de perpétuité, qui tend à dépouiller les enfants non seulement des propriétés territoriales de leurs pères, mais de toute espèce de fortune, en favorisant l'accroissement du luxe et l'emportement des passions par la facilité de satisfaire dans tous les instants les fantaisies les plus immenses ». Favoriser ainsi le besoin du luxe, la soif des plaisirs, au détriment des calculs de la prévoyance et de la modération, ce serait « transporter le gouvernement dans la Bourse de la capitale... et constituer la monarchie en une république aristocratique dont les capitalistes et les banquiers seraient les magnifiques seigneurs et les propriétaires les ilotes publics... ». M. de Marcellus citait le Télémaque à l'appui de ces déclamations : « Ils s'attachèrent à des richesses artificielles qui les tentèrent de chercher des plaisirs dangereux, et les détournèrent du travail où ils trouvaient tous les biens réels avec des mœurs pures... Ils voulurent devenir riches et ils cessèrent d'être heureux... Laissez-nous nos mœurs frugales, notre vie laborieuse, nos plaisirs simples, nos sentiments modérés, notre fidélité, notre attachement pour nos maîtres, l'amour de nos devoirs et la douceur de les remplir ». Ainsi c'en serait fait de la moralité publique le jour où il serait possible d'acheter des rentes dans un chef-lieu !

Des orateurs plus sensés, et notamment le baron Louis lui-même, répondaient à ces déclamations ridicules que faciliter l'épargne n'est pas dépraver des populations, bien au contraire, qu'un Etat ne saurait se proposer de meilleur but que de faire passer le plus possible de ses fonds dans des mains qui les garderaient et leur

(1) Cf. t. I, p. 67, 233 etc.

donneraient une sorte d'immobilité, que la propriété mobilière n'était nullement la rivale et l'ennemie de la propriété immobilière, qu'au contraire celle-ci tirerait un avantage énorme de la baisse du taux de l'intérêt, à laquelle la diffusion des rentes la plus large possible ne pouvait que contribuer de la manière la plus active, que les pays où elles sont le plus répandues, comme la Hollande, sont précisément les plus moraux et les plus travailleurs, qu'il importe beaucoup à la stabilité des gouvernements que la classe laborieuse possède grande quantité de ces créances dont la sûreté repose sur la sûreté du gouvernement ; que c'était ce qu'on venait de faire l'année précédente par la belle institution des caisses d'épargne. 124 voix contre 104 à la Chambre des députés, 112 contre 63 à celle des pairs, adoptèrent le projet de loi. L'importance de cette minorité à la Chambre des députés prouva toutefois et la force des préjugés qui s'opposaient à une réforme aussi simple, et le peu de crédit personnel du ministre dans les milieux parlementaires. L'institution des *petits grands livres* eut d'ailleurs peu d'importance pratique et ne justifia ni les craintes de ses adversaires ni les espérances de ses défenseurs ; en 1830, sur 170 millions de rentes environ, 15 seulement, dont 7 appartenant à des établissements publics, étaient inscrits sur les livres départementaux. Longtemps encore la rente restera chose rare et peu appréciée en province (1).

La loi des comptes, cette heureuse innovation de la loi du 15 mai 1818, qui fixait à 798.598.859 francs les crédits définitifs de l'exercice 1815, à 895.577.205 francs ceux de 1816, à 1.036.810.583 francs ceux de 1817, et (provisoirement seulement) à 1.155 millions ceux de 1818, encore mal déterminés (2), donna lieu à de très vives discussions. Le ministre évaluait à 189 millions, pour ces 4 années, l'excès des dépenses effectuées sur les dépenses prévues, à 77 millions la plus-value obtenue sur les revenus publics, et trouvait par conséquent un déficit de 112 millions ; la commission de la Chambre dont le rapporteur fut le comte Roy, rival habituel du baron Louis, croyait au contraire apercevoir un excédent de 2.308.000 francs. On était encore évidemment fort loin de l'idéal auquel aspirait le ministre, à savoir « que l'administration des finances fût tellement transparente que chaque contribuable pût en quelque sorte la suivre, la juger comme ses propres affaires et observer la marche de sa taxe jusqu'à la destination pour laquelle il l'a payée ». En tout état de

(1) L'inscription minimum était alors de 50 fr. de rente, chiffre beaucoup trop élevé, et qui allait être abaissé à 10 fr. de rente par la loi du 17 août 1822, une des plus heureuses réformes du ministère de Villèle.

(2) Ultérieurement ils devaient l'être à 1.415.688.000.

cause, d'ailleurs, un désaccord était inévitable, le ministre ayant présenté des comptes de gestion et la commission ayant compté par exercices ; ils n'avaient point parlé la même langue et par conséquent ne pouvaient s'entendre, comme la commission dut le reconnaître, non peut-être sans quelque satisfaction d'avoir nui au baron Louis, en laissant croire au public ignorant que l'objet du débat était une somme de 112 millions dont le gouvernement était hors d'état de rendre compte. Plus juste pour l'administration précédente elle reconnaissait la correction, sinon toujours l'habileté, du comte Corvetto dans les grandes opérations financières de 1818 et quand l'administration de ce ministre fut violemment attaquée par plusieurs orateurs dont le plus passionné était Casimir Périer, elle fut victorieusement défendue par Pasquier, par Lainé, surtout par Delessert, qui rendit un juste hommage à sa parfaite intégrité, à sa droiture et à l'importance capitale de ses services. Et à propos de ces contradictions de chiffres la Commission regrettait avec raison l'insuffisance des attributions et des pouvoirs de la cour des comptes « excentrique, tout à fait en dehors du mouvement général et politique, qui n'est unie aux Chambres par aucun lien. Le résultat de ses travaux ne leur est point communiqué : il n'est point public. Ne recevant ni les comptes dans leur ensemble, ni les états généraux des crédits législatifs, ni les états des répartitions ordonnées par le roi, ni même les états des ordonnances ministérielles délivrées pour l'emploi des fonds mis à la disposition du ministre, elle n'est qu'un vain simulacre d'ordre, sans moyen de reconnaître si les crédits n'ont pas été excédés, et de s'assurer si l'emploi des fonds a été fait conformément à sa destination. Ainsi l'institution qui pourrait être la mieux combinée dans l'intérêt public pour la surveillance des dépenses se réduit le plus souvent à de vaines formalités : elle est sans autorité pour rechercher, constater ou prévenir les fausses dépenses, et sa juridiction ne s'exerce en dernière analyse que sur des erreurs de date ou de calcul ou sur des noms tronqués, des quittances ou des procurations informes... mais par de sages dispositions législatives elle pourrait devenir un des instruments les plus utiles d'ordre et de surveillance ». Langage qui ne fut pas sans alarmer un peu, car il semblait tendre à diminuer les Chambres elles-mêmes, et la loi du 27 juin 1819, qui régla les comptes des quatre années précédentes, se borna à stipuler que le « compte annuel des finances serait accompagné de l'état de situation des travaux de la cour des comptes au 1er septembre de chaque année ». Aux ordonnances de M. de Villèle il appartiendra de rendre le contrôle de cette cour plus efficace.

Ces questions préliminaires réglées restait à déterminer le budget

de la France enfin débarrassée de l'occupation étrangère. Le baron Louis jugeait nécessaire de remettre la France sur pied, et, en particulier, de reconstituer l'armée française, bien tombée depuis les lourdes charges qui s'étaient abattues sur le pays : la loi Gouvion-Saint-Cyr l'avait fixée en principe à 240.000 hommes mais il s'en fallait de beaucoup que cet effectif fût atteint, même qu'on en approchât, et rien que pour avoir celui de 193.000, complet du pied de paix, le ministère jugeait nécessaire une augmentation de crédits de plus de 30 millions. C'était la plus forte, ce n'était pas la seule qu'il proposât, car il demandait 889 millions, dont, défalcation faite de 227,997.123 pour la dette et l'amortissement, 661 environ devaient s'appliquer aux services généraux des ministères, dotés seulement de 616.112.291 au budget de 1818. Ces augmentations étaient un excellent terrain d'attaque pour les ennemis du ministère. Ceux de droite, comme la Bourdonnaye, très hostiles à la loi Gouvion-Saint-Cyr, prétendirent qu'une augmentation d'une pareille armée, à la tête de laquelle se trouvaient encore trop des hommes qui l'avaient conduite aux extrémités de l'Europe, serait stimuler chez elle le désir de guerre, serait une provocation à l'étranger, tandis qu'à gauche des voix se faisaient déjà entendre pour soutenir qu'une armée forte était une semence de guerre et que La Fayette réclamait la substitution à l'armée d'une garde nationale sur les bases de celle de 1791 : à quoi Gouvion-Saint-Cyr répondit qu'après le malheur d'avoir besoin d'une garde nationale, le plus grand était de s'en servir. Un amendement de Delessert réduisant de 12 millions les crédits demandés pour la guerre ne fut pas voté, mais la Chambre en adopta un qui les réduisait de 8, et finalement la guerre, dotée de 162.750.000 au budget de 1818, ne le fut que de 184.750.000 à celui de 1819. Quelques autres réductions de crédit ramenèrent définitivement à 869 millions et demi les dépenses de 1819 (869.516.123, dont 227.997.123 pour la dette et l'amortissement, et 641.519.000 pour le service général). Les échecs subis par le ministère au cours de cette discussion furent une nouvelle preuve, et en même temps aussi une nouvelle cause, d'affaiblissement pour lui. Quant aux recettes, objet d'une loi spéciale, elles se distinguèrent aussi de celles de l'année précédente par d'importants dégrèvements, impatiemment attendus, et rendus d'ailleurs bien nécessaires par l'énormité du fardeau, surtout des centimes additionnels qui s'y ajoutaient. L'article 38 de la loi du 15 mai 1818 avait formellement stipulé présentation dans la prochaine session des Chambres d'un nouveau projet de répartition de la contribution foncière entre les départements, d'après les résultats déjà obtenus par le cadastre, les notions fournies par la comparaison des baux, des ventes faites

dans les diverses localités, enfin tous autres renseignements tendant à faire connaître la matière imposable dans chaque département. Ce difficile programme n'avait pas pu recevoir en si peu de temps une exécution suffisante, mais comme on tenait absolument à entrer dans la voie des dégrèvements on en fit un provisoire, en attendant mieux. 4.590.098 francs sur le principal de la foncière et 2.295.059 sur les centimes, en tout 6.885.157 de dégrèvement sur la foncière, furent accordés aux 35 départements reconnus les plus chargés; en outre 5 centimes sur les 30 centimes temporaires qui s'ajoutaient à la foncière, soit 8.640.000, 40 centimes sur les 90 temporaires des portes et fenêtres, soit 5.125.000, en tout environ 20 millions de réduction sur les impôts les plus lourds pour la propriété, furent supprimés. Les retenues sur les traitements des fonctionnaires furent réduites de moitié à partir du 1er juillet 1819. Malgré ces réductions la recette totale était évaluée 891.435.000 et l'équilibre donc parfaitement assuré. Il le fut en effet, et même au delà, quoique sur d'autres bases, car 34.599.325 des crédits de 1819 furent transférés par la loi du 28 mai 1820 au budget de 1818 : ce qui n'empêcha point les recettes effectives de 1819 de s'élever à 868.312.572, tandis que les dépenses du même exercice ne dépassaient point 863.853.109, ainsi qu'il apparut lors du règlement définitif de l'exercice 1819 par la loi du 23 avril 1821 ; un excédent d'environ 4 millions et demi était donc obtenu, pour la première fois, et ouvrait la série de ces années prospères qui désormais se succédèrent, à peu près sans interruption, jusqu'à la Révolution de 1830. On en avait fini avec les déficits et on allait faire connaissance avec cette chose ignorée jusqu'alors en France qui s'appelle des excédents, chose dont les gouvernés tout comme les gouvernants doivent se réjouir, puisqu'elle leur présage une atténuation possible de leurs charges, et, par l'amélioration du crédit et la diminution du taux de l'intérêt, une diminution du coût de la vie.

Les libéraux écartés du pouvoir. — Le budget de 1820. — Le baron Louis qui eut l'honneur de voir s'ouvrir cette période incomparable de l'histoire de nos finances était cependant à la veille de sa chute. Les élections de septembre 1819, favorables à l'opposition la plus avancée, et surtout la nomination de l'abbé Grégoire, produisirent l'émotion la plus profonde en France, et même hors de France. Le sentiment général fut qu'il n'était que temps, pendant qu'on disposait encore d'une certaine majorité, de changer une loi électorale qui produisait de tels résultats. A cette politique nouvelle il fallait des hommes nouveaux : Dessoles, Gouvion-Saint-Cyr, Louis, se retirèrent (17 novembre). Decazes prit la présidence du Conseil

et appela aux finances le comte Roy, bien mieux vu des droites que Louis. Néanmoins la composition de ce nouveau cabinet était encore loin de donner satisfaction aux ultra-royalistes qui haïssaient Decazes. Il avait eu d'ailleurs à peine le temps de demander et d'obtenir, non sans peine, 6 douzièmes provisoires (« le Favori, disait la Gazette de France, a obtenu 6 mois de vivres ») que l'assassinat du duc de Berry déchaîna une réaction bien autrement violente qui enleva cette fois Decazes lui-même. Le duc de Richelieu prit de nouveau le pouvoir (Roy gardant le portefeuille des finances,) où il s'efforça, comme en 1815, de tempérer un peu les exigences des ultra-royalistes en leur accordant toutefois des satisfactions sur les points essentiels. La célèbre loi du double vote allait être établie, arrêter net les progrès des libéraux, et bientôt même transformer leur défaite en déroute. C'est au milieu du déchaînement des passions politiques provoqué par cette loi mémorable, et aussi par les révolutions d'Espagne et de Naples (bientôt après par celle du Piémont, qui fit craindre la guerre et amena en 4 jours, du 19 au 23 mars 1821, une baisse de 10 francs sur rente), au milieu des émeutes populaires et des conspirations militaires, que se déroula la discussion du budget de 1820, à partir du 15 juin. Elle fut courte, mais violente, l'opposition devenant plus agressive à mesure qu'elle se sentait plus menacée et attaquant avec acharnement ce qu'elle appelait les prodigalités du gouvernement et l'excès des dépenses administratives. La commission des dépenses, par l'organe de son rapporteur Beugnot, fut elle-même assez hardie : elle critiqua un excès de dépenses pour le clergé, les 100.000 francs donnés à l'archevêque de Paris, bien que le traitement des archevêques ne dût être que de 25.000 et celui des évêques de 15.000, se plaignit des frais de bureau et des dépenses excessives des administrations centrales, qu'elle était d'avis de diminuer chaque année de 1/20e jusqu'à ce qu'elles fussent réduites à un taux normal, car vraiment « l'excès de ces frais était si démesuré qu'elle ne pouvait garder le silence », tira argument de l'état misérable dans lequel était tombée la marine pour rejeter les quelques augmentations de crédit que le ministère demandait pour elle et qui seraient inutiles, car tout était à refaire dans cette partie, et au lieu des 511.371.550 (1) demandés pour le service général fut d'avis de n'accorder que 505.183.850. Personne alors n'était plus hostile au fonctionnarisme que les hommes de gauche. « Nous vivons, disait le

(1) La différence entre ce chiffre et celui de 641.519.000 affecté à la même destination n'est qu'apparente. Dans le budget de 1819 les dépenses étaient comptées en bloc ; dans celui de 1820 les frais de régie, de perception, etc., l'étaient à part et ils représentaient presque exactement la différence, 138 millions.

général Foy le 14 juin 1820, sur les restes et sur les ruines du gouvernement impérial ; nous vivons sur les débris d'un temps où une moitié de la nation était salariée par l'autre ». Et il approuvait énergiquement la proposition de diminution de 1/20e « afin d'avertir les pères de famille qu'ils eussent à diriger leurs enfants vers d'autres carrières que les emplois publics ». Sur la grosse question du jour, la *spécialité* des crédits, la commission se rapprochait assez de l'opposition qui, par l'organe de Caumartin, de Demarçay, et de bien d'autres, réclamait l'obligation pour les ministres de se restreindre non seulement dans la limite des crédits à eux accordés en bloc, mais encore de respecter la distribution de ces crédits entre les chapitres particuliers de leur département, soutenant que c'en était fait du régime parlementaire si un ministre était libre d'employer par exemple à solder des troupes étrangères des fonds votés pour entretenir des troupes nationales, ou à construire des palais ou des théâtres avec de l'argent destiné à des routes ou à des canaux : elle proposait de renfermer les ministres dans des chapitres déterminés, mais assez larges pour qu'une insuffisance sur un article de dépenses pût être couverte au moyen d'un excédent sur un autre ; à peu près les grandes sections que devait établir l'ordonnance de 1827, mais qui paraissaient encore, alors, un trop grand empiètement sur les droits du pouvoir exécutif et une innovation dangereuse tendant à mettre l'administration dans les Chambres. Villèle, qui jadis, quand il était dans l'opposition, s'était prononcé pour la spécialité, parla maintenant contre elle, parce que prétendre tout prévoir était enlever au gouvernement la liberté d'action indispensable et réduire les ministres au rôle de simples exécuteurs des volontés souvent mal éclairées des Chambres ; après une discussion intéressante la question fut ajournée et resta sans solution. Presque aucune d'ailleurs des propositions de la commission ne triompha, et les fonds votés pour le service général furent de 509.071.000, c'est-à-dire que la réduction sur les crédits demandés par le ministère se borna à environ 2 millions.

L'attention générale se portait d'ailleurs plutôt vers la question des recettes que vers celle des dépenses, car on s'attendait à voir compléter le dégrèvement commencé en 1819. On devait l'attendre un an encore, mais il n'était pas douteux qu'on l'aurait. Ganilh, rapporteur du budget des recettes, faisait ressortir que 9/16es des contributions pesaient sur les propriétés et les capitaux, 1/16e sur le commerce et l'industrie, 6/16es sur les consommations, et que cette répartition des charges publiques était singulièrement plus lourde pour la propriété que celle qui existait en Angleterre, ou même que celle qui existait en France avant la Révolution. Ces assertions et

ces chiffres n'étaient certes pas au-dessus de toute contestation, mais l'opinion générale les tenait pour exacts et par conséquent toute la direction de la politique fiscale en subissait l'influence. Ganilh, impartial, ne manquait pas d'ailleurs aussi de montrer les immenses progrès réalisés par l'agriculture depuis l'abolition de la dîme, des droits féodaux, des privilèges pécuniaires, si bien que malgré la perte cruelle de tant de richesses coloniales, l'aisance du pays s'était extrêmement accrue et lui permettait de supporter sans fléchir des charges qu'il était d'ailleurs désirable de diminuer.

Le budget de 1820 apporta une confirmation éclatante à ces pronostics favorables de Ganilh. Il fut voté en recettes à 877.437.880, et en dépenses à 875.800.630 (soit une augmentation d'environ 12 millions sur les dépenses effectuées en 1819) ainsi divisées : dette consolidée et amortissement, 228.341.200 ; budget général des dépenses et services, 509.071.000 ; frais de régie, d'exploitation, de perception, non valeurs (que l'on renonçait enfin définitivement à la mauvaise habitude de compter en déduction des recettes et qu'on faisait ainsi clairement apparaître, sans éviter un autre danger, à savoir de les faire apparaître plus forts qu'ils n'étaient en réalité) 138.388.430. Or le règlement de ce budget par la loi du 31 mars 1822 révéla deux faits extrêmement favorables : le premier, et peut-être le plus à l'honneur du gouvernement d'alors, est que les prévisions de dépenses ne furent pas dépassées et même ne furent pas tout à fait atteintes, 875.342.252 ; l'autre, que les recettes prévues pour 877 millions atteignirent 913.313.872. Un excédent de 37 millions presque de 38 millions, tel était donc le résultat vraiment inespéré de cet exercice.

Les reconnaissances de liquidation. — La session de 1820-1821 ne s'ouvrit que le 19 décembre et le recours aux douzièmes provisoires fut donc encore cette fois une nécessité : le ministère en demanda 6 et les obtint, mais non sans peine, tant il était insuffisant aux yeux de la droite, toute fière de l'éclatante victoire électorale que venait de lui procurer la loi du double vote. Mais partout où la politique n'était pas en jeu la belle situation des finances faisait au ministre chargé de les diriger l'existence la plus enviable que jamais en France ses semblables aient connue.

Une preuve nouvelle de l'excellence de cette situation fut donnée au début de l'année 1821 par le peu de hâte des porteurs de titres d'Etat devenus exigibles à se les faire rembourser. 1821 était la date de l'échéance du premier cinquième des 300 millions de reconnaissances de liquidation créées par les lois des 28 avril 1816 et 25 mars 1817 pour le remboursement de l'arriéré. Le remboursement des 60 mil-

lions désignés par le sort devait se faire soit en numéraire, soit en rentes au cours moyen des 6 mois ayant précédé l'année du remboursement, à savoir 77,3. Le ministre, qui était d'un naturel assez timide et se faisait une idée fort insuffisante de la puissance du crédit public, qui d'autre part préparait une grande opération financière dont on verra plus loin l'histoire, craignait de surcharger le marché des rentes en en émettant pour payer ces 60 millions; il demanda bien l'autorisation d'émettre au besoin les 3.884.328 francs de rentes 5 0/0 nécessaires pour faire les 60 millions en question, mais il demanda en même temps l'autorisation d'émettre des annuités remboursables à raison de 10 millions pendant 6 ans, qu'il serait loisible aux porteurs de préférer au remboursement de leur capital. Ces annuités devaient rapporter soit un intérêt de 6 0/0, soit un intérêt de 4 0/0, 600.000 francs de lots étant attachés à ces annuités à intérêt réduit. La proposition rencontra plusieurs sortes d'adversaires : les uns blâmaient cette création d'un nouveau titre, capable, peut-être de faire concurrence à la rente, et faisaient remarquer le danger d'en créer de payables à date fixe, peut-être pour le plus grand embarras du Trésor; d'autres (dont le baron Louis) faisaient à une création de rente à lots les objections d'ordre moral toujours opposées aux valeurs à lots. La réponse était facile : rien n'est plus propre à développer dans la population le goût de l'épargne que l'appât des lots, et le goût de l'épargne est une chose qu'un Etat ne saurait jamais trop encourager; d'autre part il était très bon de diversifier les titres de la dette afin d'en avoir une assez grande variété pour répondre aux goûts nécessairement très différents des capitalistes, les uns voulant surtout de forts intérêts, les autres s'attachant davantage aux chances d'augmentation du capital. Ces arguments l'emportèrent; la loi du 8 mars 1821 autorisa la création des deux sortes d'annuités, et les intéressés à qui le droit d'option était attribué n'hésitèrent pas; la plupart préférèrent ne pas être payés de suite : 55 millions sur 60 s'échangèrent contre des annuités, et, parmi ces 55, 50 préférèrent les annuités à 4 0/0 et à lots (1). Ainsi s'introduisaient dans les portefeuilles français ces valeurs à lots dont la vogue devait être si grande pendant tout le XIXe siècle.

Budget de 1821 : la contribution foncière. — La discussion du budget de 1821 devait être particulièrement longue et passionnée : le rapport fut fait le 9 mai et elle ne se termina que le 31 juillet par le vote d'une loi désormais unique pour les recettes et les

(1) Il n'y eut que 1.929.044 de remboursés en numéraire, et que 4.913.819 de remboursés en annuités à 6 0/0.

dépenses. Le nombre des orateurs qui y prirent part ne fut pas moindre de 375 à la Chambre, chiffre inaccoutumé, qui s'explique par le grand intérêt politique qui était en jeu. Il s'agissait entre autres choses d'accorder des pensions aux bénéficiaires de dotations sur le domaine extraordinaire de Napoléon qui avaient été privés par les pertes territoriales de 1814 des fonds sur lesquels leurs pensions avaient été assises, et auxquels le ministère jugeait nécessaire d'accorder un léger dédommagement de 1.800.000 fr. Mais l'idée de donner la moindre chose aux soldats de l'usurpateur exaspérait littéralement les ultra-royalistes qui auraient plutôt compris qu'on fît payer à ses créatures les frais des Cent Jours, alors surtout que les plus fidèles soutiens du roi attendaient encore d'être indemnisés de ce qu'ils avaient souffert pour la bonne cause, pendant et par la Révolution. Pour éviter un échec complet le ministère dut se contredire lui-même et se borner à demander pour les donataires dépossédés des pensions viagères au lieu des fondations perpétuelles qu'il avait d'abord déclarées nécessaires. La droite manifesta son mécontentement en rognant certains crédits : ainsi elle vota un amendement réduisant de 1/40 les frais de bureau des ministères. Sur les questions d'impôt l'entente était plus facile. Elle le fut par exemple pour le nouveau dégrèvement de la foncière, presque promis l'année précédente (encore qu'ici des protestations se soient produites à cause des conséquences électorales de ce dégrèvement, destiné forcément à faire perdre leur droit aux électeurs proches de la limite minimum, 300 francs de contribution). Roy proposa et fit voter un dégrèvement de 13.529.123 sur le principal de la contribution foncière qui tombait ainsi à 154.678.000, chiffre qu'il eût voulu faire déclarer immuable, considérant la fixité de l'impôt foncier comme le plus puissant encouragement qu'il soit possible d'accorder à l'agriculture ; mais il ne put faire voter cette disposition. En outre il fut accordé un dégrèvement de 6.088.106 fr. sur les centimes, et ces 19.617.229 furent répartis sur les 52 départements passant pour payer plus de 10 0/0 de leur revenu net (1), tandis qu'une autre réduction de 5 centimes additionnels, montant à 7.733.906,58, fut applicable à tous les départements.

En tout c'était 27.350.000 de réduction sur la foncière, dont moitié seulement, 13.675.000, applicable à l'exercice 1821, la loi

(1) 4 départements passaient pour payer 16,66 0/0 de leur revenu net, 7 14,28 0/0, 23 12,50 0/0, 18 11,11 0/0. Mais cette statistique n'aurait d'intérêt que si estimation exacte du revenu net avait été possible, et il n'en était rien, ni alors, ni depuis. La proportion descendait pour certains départements jusqu'à 6,66, 6,25, 5,88 0/0, du revenu net.

ne devant entrer en vigueur que le 1er juillet. En même temps que ce beau présent à la propriété un autre était fait aux fonctionnaires par la suppression des retenues sur les traitements qui, encore en 1820, leur avaient coûté 5.600.000 francs.

Ainsi se terminait la série de réductions qui avait diminué de 86 les 240 millions, décrétés plutôt qu'établis par la Constituante, comme principal de la contribution foncière. Restait à trouver le moyen d'établir entre les départements, puis entre les communes, puis entre les contribuables, l'égalité proportionnelle : problème, hélas, insoluble, et qui, alors même que par impossible on y eût trouvé une solution satisfaisante, se poserait de nouveau peu de temps après cet heureux jour avec la même acuité. Tout ce que l'on peut faire à cet égard se réduit à des palliatifs : c'en était un que la continuation du cadastre que la même loi du 31 juillet eut soin de prononcer, et de faciliter, en attribuant aux conseils généraux la faculté de voter pour cet objet des impositions dont le montant ne pourrait excéder 3 centimes du principal de la contribution foncière, proportion qu'une loi du 2 août 1829 devait porter à 5. Un fonds commun devait en outre être institué pour venir au secours des départements n'ayant pas dans leurs ressources particulières les moyens de subvenir aux dépenses du cadastre. Les opérations cadastrales continuèrent donc : elles s'étendaient au milieu de 1821 à 16.245 communes et 14.526.000 hectares ; poussées avec activité elles s'étendirent en 1830 à 21.512 communes et 28.619.460 hectares ; il restait à cadastrer 15.738 communes et environ 23 millions et demi d'hectares. Quelque imparfait qu'il fût, ce travail était malgré tout fort utile.

Lorsqu'il avait été présenté aux Chambres, en janvier 1821, le budget de cette année se montait à 888 millions en recettes et à 882 en dépenses ; la longue discussion à laquelle il avait donné lieu ne fit subir à ces chiffres que des changements insignifiants et la loi du 31 juillet évalua les recettes à 889.021.745, les dépenses (toujours divisées dans les mêmes proportions, 229 millions pour la dette et l'amortissement, 516 pour le service général, plus de 136 et demi pour les frais de régie, d'exploitation, etc.) à 882.235.274. La loi du 8 avril 1823 qui régla ce budget fut une nouvelle et plus éclatante manifestation de cet ordre admirable qui maintenait les dépenses au niveau et même au-dessous des prévisions : les dépenses de 1821 furent définitivement réglées à 882.321.254, presque exactement le chiffre prévu ; les recettes atteignirent 915.591.435, et ainsi fut obtenu de nouveau un excédent merveilleux de 33.270.181.

Au cours de la discussion de ce budget un député de l'opposition libérale (laquelle n'était pas toujours aussi clairvoyante ni aussi

équitable dans ses jugements), Ternaux, avait parfaitement montré (10 juillet 1821) pourquoi maintenant une ère de prospérité devait naturellement s'ouvrir et permettre à la France de recueillir les fruits de ce qui s'était fait d'utile et de sage depuis 1789 : et son discours mérite l'attention de l'histoire : « Avant la Révolution le gouvernement levait difficilement 475 millions de contributions... Aujourd'hui il perçoit avec sécurité 889 millions sur ce même pays, privé d'importantes colonies et d'un grand commerce extérieur... Comment un tel changement a-t-il pu s'opérer ? Par le travail : le travail, père de toute prospérité, de toute vertu ; c'est au beau développement du travail de ses actifs et ingénieux habitants que notre patrie doit le miracle dont nous sommes les heureux témoins. Tandis que la France était en proie à l'anarchie révolutionnaire, tandis que l'ambition d'un despote, multipliant les guerres, dévorait toutes les ressources, tandis que les maux de deux invasions pesaient sur ce beau pays, que la famine désolait ses contrées, un agent protecteur travaillait sourdement et parvenait à compenser tant de pertes ; cet agent, c'est le travail, dégagé des entraves qui jusqu'en 1789 l'avaient tenu captif ou paralysé. Le fatal et ridicule préjugé qui déterminait toujours un négociant ou un manufacturier à quitter sa profession pour s'anoblir, à l'époque où ses lumières, son expérience, et les fonds qu'il avait acquis auraient été plus utiles à l'Etat, venait d'être détruit. On avait anéanti les corporations, les jurandes, les maîtrises, et les Français, rendus au libre exercice de leur génie et de leur talent, purent sans contrainte déployer toutes leurs facultés. 26 fêtes étaient abolies ou remises au dimanche, et en estimant le travail à 0,50 et la population à 28 millions, ce qui fait 14 millions en un jour, l'Etat avait trouvé dans cette suppression un excédent de produit représentant 364 millions. Les femmes, obligées de remplacer les hommes enlevés par la conscription à l'agriculture et aux fabriques, avaient, en contractant l'habitude du travail, sensiblement augmenté la masse de nos produits ; la même nécessité avait forcé les enfants à travailler plus jeunes et les vieillards dans un âge plus avancé ». Ternaux vantait ensuite le développement des machines, la division des propriétés, la destruction des bêtes fauves, la suppression des monastères et des couvents, la diminution de la mendicité, la réduction de l'armée qui rend au travail 300.000 individus jeunes et vigoureux, la meilleure répartition des impôts, essentielle « car la production ne se développe qu'autant que la production a la certitude de jouir du fruit de son travail » et il protestait que défendre ces bienfaisantes innovations contre certaines attaques, ce n'était être ni de ces jacobins qui rendaient les hommes esclaves des fureurs de la plus vile populace,

ni de ces bonapartistes, jouet de l'ambition délirante d'un despote.

Plus éclatant peut-être encore fut un autre triomphe qu'une bonne fortune, d'ailleurs méritée, réservait au second ministère Richelieu, comme pour le dédommager des durs moments passés quatre ans plus tôt à chercher à grand'peine les emprunts nécessaires à la libération du territoire. L'Etat avait à faire face aux 100 millions de Bons donnés aux alliés par convention du 2 février 1819 en remplacement des rentes destinées au paiement des derniers 100 millions de l'indemnité : et après le premier sixième des reconnaissances de liquidation payable en 1821, dont on a déjà vu l'histoire, un second sixième allait échoir en 1822. D'autre part il avait à sa disposition une quantité considérable de rentes : 6.615.944 créées pour les alliés par convention du 9 octobre 1818 et non utilisées, 1.674.500 de reliquat sur le crédit de 16.600.000 ouvert par les lois des 6 et 15 mai 1818, enfin le crédit de 3.884.326 créé par la loi du 8 mars 1821 pour le paiement des reconnaissances de liquidation, etc., en tout 12.514.220 francs de rente. Une ordonnance du 8 juillet 1821 autorisa le ministère à les vendre avec publicité et concurrence, formule toujours bien mise en vedette depuis les graves critiques faites aux emprunts de Corvetto, et il fut procédé à cette vente le 9 août, pour 9.585.220 seulement, par adjudication sur soumissions cachetées. 4 compagnies se présentèrent, formées des principaux banquiers et capitalistes de Paris. Celle de MM. Hottinguer, Baguenault et Delessert ayant offert le prix le plus élevé resta adjudicataire au prix de 85,55, soit une somme de 164 millions environ, largement suffisante pour couvrir tout le dû et même pour procurer un allègement de la dette flottante. Ce grand succès détermina un tel mouvement de hausse sur les fonds publics que deux mois après le cours de 90 fut dépassé. On s'acheminait rapidement vers le pair : et quatre ans à peine s'étaient écoulés depuis le temps où il avait fallu user de toutes sortes d'instances et de supplications pour décider Hope et Baring à prendre du 5 0/0 français à 52, 50. Les progrès du crédit de l'Etat pendant ces années à la fois douloureuses et prospères sont véritablement quelque chose de merveilleux (1).

---

(1) Malheureusement le principal intéressé, à savoir le gouvernement lui-même, ne sut pas ou ne voulut pas se rendre compte de la puissance recouvrée de son crédit. Voulant en 1821 et 1822 construire ou achever tout un réseau de voies navigables, canaux du Rhône au Rhin, de Bourgogne, des Ardennes, du Nivernais, du Berry, ponts de Bordeaux, de Libourne, canaux de la Sensée et de l'Ourcq, port du Havre, etc., il traita avec des compagnies qui fournirent les fonds au moyen desquels le gouvernement exécuta les travaux : les prêteurs touchaient un intérêt de 6 0/0 (de 8 0/0 pour les ponts), plus, après l'achèvement, une prime de 1/2 ou de 1 0/0, et ils partageaient avec l'Etat le produit net pendant

Ministère Villèle. — Le gros succès de l'emprunt de 1821 devait être la dernière victoire de Richelieu. Dès l'ouverture de la session de 1821-1822 il était mis en minorité par une coalition de la droite et de la gauche et devait céder la place à un ministère plus sympathique à la droite, celui dont le chef fût M. de Villèle et les membres les plus en vue, MM. Corbière, de Peyronnet, le maréchal Victor, etc. Quand il se forma on était généralement d'accord pour lui prédire quinze jours de durée ; il devait durer six ans et être le plus long de tous les ministères de la Restauration. Il fut aussi celui dont l'œuvre financière fut de beaucoup la plus considérable, et le mérite en appartient au grand homme d'Etat qui y prit — un peu malgré lui, car il eût vu sans déplaisir les finances rester entre les mains du comte Roy « ce dogue couché sur sa caisse » — le portefeuille des finances et la présidence du Conseil.

Né à Toulouse en 1773, Villèle avait été officier de marine, puis

---

50 ou pendant 99 ans (Traité du 5 août 1821, portant sur une somme de 31.400.000). Un emprunt direct de l'Etat eût coûté beaucoup moins cher, puisque le 5 0/0 se plaçait facilement à 90 : mais le crédit ne semblait pas encore suffisamment affermi pour qu'on osât lui demander de quoi subvenir à cette sorte de travaux. Une autre convention analogue (14 août 1822) pour une somme de 98.500.000 fut un peu moins onéreuse pour l'Etat, mais le fut encore beaucoup : intérêt variant de 5,10 à 5,62, prime annuelle de 1/2 0/0 et partage du produit net seulement pendant 40 ans. Enfin, dans l'un et dans l'autre traité, l'Etat abandonnait la faculté de modifier les tarifs à son gré, d'où ce grave inconvénient que ces tarifs pouvaient être et furent en effet différents. Roy a eu le grand tort de conclure son traité le 5 août 1821 alors qu'il allait le 9 pouvoir placer ses rentes à bien meilleur compte. Le gouvernement était encore sous l'impression de ses grandes épouvantes de 1816 et 1817, maintenant nullement justifiées. Les frais de ces canaux furent énormes : aux 128 millions que fournirent les emprunts de 1821 et 1822, il faut ajouter 53.993.000 de dépenses antérieures, puis 105.800.000 de dépenses ultérieures, en tout 289.793.000, ce qui pour 2.240 kilomètres met le kilomètre à environ 129.000. Ou plutôt même à bien davantage car les malfaçons, les erreurs de devis, furent énormes ; le canal latéral à la Loire, par exemple, coûta 31 millions au lieu de 12 prévus : sa profondeur, qui devait être 1m50, se réduisait parfois à 1 mètre, d'où réduction notable du tonnage. L'entretien laissait autant à désirer que la construction (*Annuaire de l'économie politique*, 1847). En 1840, le comte Jaubert, ministre des travaux publics, déposa un projet de loi pour le rachat des actions de jouissance, afin de permettre des tarifs uniformes : mais cette loi ne fut votée que le 29 novembre 1845, et encore elle n'ordonnait pas le rachat : elle se bornait à en régler les conditions, s'il se faisait.

Les emprunts de 1821 et 1822 s'appliquaient à 10 canaux : en 1852 les 10 compagnies étaient réduites à 6 ; du Rhône au Rhin, des Quatre Canaux (Bretagne, Nivernais, Berry et latéral à la Loire), des Trois Canaux (Somme, Ardennes, Oise) ; de Bourgogne : d'Arles à Bouc ; de navigation de l'Isle. Les actions des Quatre canaux et des Trois canaux ont tenu une place importante dans l'histoire de la Bourse sous la Restauration et sous Louis-Philippe, et même encore sous l'Empire.

colon à l'île Bourbon où il refit la fortune de sa famille, détruite pendant la Révolution, avant de revenir se fixer dans sa propriété de Marville près de Toulouse. Maire de cette ville en 1815, il s'efforça d'arrêter les excès de la Terreur Blanche : membre de la Chambre introuvable, il se signala par ses idées ultra-royalistes et son opposition à Corvetto. Dans la Chambre de 1817 il fut un des plus remarquables représentants de l'aristocratie territoriale éprise de décentralisation, ennemie des fonctionnaires, des gros traitements, des capitalistes ; dans un célèbre discours (20 février 1817), qui eut beaucoup de retentissement, il attaqua le Conseil d'Etat, les ministres d'Etat, réclama la diminution des cours royales, des tribunaux, des préfectures, demanda qu'il n'y eût plus de traitements supérieurs à 40.000 francs, sauf pour les ministres, les maréchaux et les ambassadeurs, demanda même l'ajournement à 1821 du paiement des pensions aux pensionnés jouissant de 1.000 francs de revenu personnel, attaqua la police (Decazes, qui en était le ministre, était, comme on sait, l'homme que les ultra-royalistes détestaient le plus au monde), et reprocha âprement au gouvernement de n'avoir pas suffisamment réagi contre les pratiques en usage sous l'usurpateur : « L'homme, disait-il, qui avait à se maintenir sur un trône usurpé et qui voulait faire la conquête de l'Europe, devait tout sacrifier à la possibilité de lever à son gré des soldats et des impôts et à la nécessité de comprimer la nation ; il sacrifia... à un sytème qui mit à sa disposition jusqu'au dernier homme et jusqu'au dernier écu de France. C'est pour atteindre ce but qu'il établit l'administration actuelle, et nous fûmes par elle toujours opprimés et jamais administrés ». L'effet de ce discours, qui répondait si bien aux aspirations de l'extrême droite, et aussi de bon nombre de libéraux, fut considérable ; on voulut le faire imprimer à 6 exemplaires (c'est-à-dire 6 exemplaires pour chacun des membres de la Chambre, formule qui impliquait alors adhésion entière aux idées exprimées par un orateur) et le ministère eut quelque peine à faire rejeter cette motion, dangereuse pour le succès des emprunts en cours, à cause des mots fort durs qu'avait eus Villèle pour les capitalistes étrangers dont Corvetto avait besoin. Mieux inspiré en 1818, Villèle fit alors adopter la sage disposition par laquelle, pour parer à la profusion de centimes que certaines municipalités s'étaient permise sous prétexte de soulager les victimes de la disette, les plus imposés devaient être adjoints, en nombre égal, aux membres des municipalités dans les discussions de cette nature. Le spectacle des événements, l'expérience, le sens des nécessités gouvernementales, tempérèrent rapidement chez M. de Villèle les ardeurs et les rancunes de l'esprit de parti. Partisan fanatique de la *spécialité*, au temps où Louis et

Corvetto étaient ministres, il la combattait maintenant, et cet opposant était devenu déjà homme de gouvernement quand il entra comme ministre sans portefeuille dans le cabinet du duc de Richelieu. A plus forte raison le fut-il quand il prit lui-même la direction et la responsabilité des affaires. Ce « financier du parti royaliste », dont Duvergier de Hauranne avait averti les libéraux de se défier, était en réalité devenu un financier tout court, un administrateur émérite, désireux de modérer son parti plutôt que de lui servir d'instrument, et de faire prédominer dans sa politique la raison et la prudence sur la passion. Il ne devait pas toujours y réussir, mais il eût du moins l'honneur de l'essayer.

Plus qu'un homme d'Etat à larges vues, il fut, avant tout, un excellent administrateur, ayant horreur du désordre, du laisser-aller, du gaspillage, passé maître dans toutes les questions de procédure budgétaire et d'organisation administrative. Il avait conservé une impression profonde du désordre et de l'insubordination qu'il avait vus régner dans les assemblées coloniales sous la Révolution et qu'il avait eu beaucoup de peine à surmonter, et il entendait que de telles choses ne fussent plus possibles. Ses belles ordonnances de 1822 et 1823 allaient prendre toutes précautions à cet égard. Il avait une grande puissance de travail; il excellait dans le détail. Rarement la fortune publique eut plus laborieux et plus attestif défenseur. Il a eu à un degré rare plusieurs des qualités essentielles à un grand ministre des finances.

Quand il constitua son ministère, le 14 décembre 1821, son prédécesseur avait déjà présenté aux Chambres le budget de 1822, où les recettes étaient estimées 890 millions et les dépenses 889 et demi. Aucun espoir n'existait de pouvoir faire voter ce budget avant le 1er janvier et des douzièmes provisoires allaient encore une fois être nécessaires. Villèle dut s'y résigner, mais avec le ferme propos que ce fût pour la dernière fois; ce retard dans le vote du budget était à ses yeux une preuve de désordre qui lui était insupportable. Pour y mettre un terme il résolut de faire voter deux budgets en 1822 : l'un par la Chambre existante, l'autre après le renouvellement ordinaire du cinquième sortant, dont on avancerait la date. Ce programme fut suivi de point en point.

Au budget proposé pour 1822, les événements d'Espagne et la perspective d'une action à exercer dans ce pays déterminèrent Villèle à en substituer un autre où les dépenses de la guerre étaient augmentées de 12 millions, celles de la marine de 7.200.000, et qui s'élevait en recettes à 902 millions, en dépenses à 901.724.755. La discussion, du 11 mars au 18 avril, en fut des plus violentes : l'opposition de gauche, moins découragée qu'exaspérée par les défaites

qu'elle avait subies et par celles qu'elle prévoyait encore, fut tenace, obstinée, agressive : Guittard dénonça l'énormité des charges, prétendit que l'impôt enlevait les deux tiers du revenu territorial ; Ternaux, l'énormité des traitements, moyen de corruption pour les ministres et objet d'envie pour les particuliers ; Benjamin Constant présenta les finances de la France comme la conquête d'un parti qui les exploitait à son gré, dans une obscurité que ne dissipait nullement une discussion illusoire et toujours étouffée, et flétrit d'avance « ces projets tramés contre un peuple (le peuple espagnol) coupable d'avoir voulu en 1820 ce que nous avions nous-mêmes voulu en 1789 » ; il s'attaqua à l'abus des missions et à cette Eglise ambulante, « vrais contrebandiers du culte » dit Girardin (qui par ce mot souleva des tempêtes), si coûteuse aux contribuables français qui avaient déjà payé leur quote-part au seul clergé reconnu par la Charte ». Un mot de Manuel qui mit en parallèle Marat, Fouquier-Tinville et les « jacobins de la royauté » fit scandale. Laffitte, qui évitait des provocations trop directes et qui se cantonnait davantage sur le terrain purement financier, critiqua la récente réduction de l'impôt financier, la dit inspirée par le désir de diminuer le nombre des électeurs, faite pour être le complément de la loi du double vote, et invita le trône, enfin mieux inspiré, à s'appuyer sur le plus grand nombre sous peine de rester suspendu sur les abîmes. Mais cette opposition ne pouvait rien, pas plus d'ailleurs que la contre-opposition de droite qui commençait à se former sous la direction de M. de la Bourdonnaye, comprenait des ennemis personnels de Villèle ou des royalistes le jugeant trop modéré, et que rapprochait de la gauche une même antipathie pour la hiérarchie administrative et le développement — alors cependant encore bien modéré — du fonctionnarisme. Et la loi du 1er mai 1822 fixa sans changement appréciable les recettes de 1822 à 913.327.651 francs, les dépenses à 899.345.645. Cette fois les crédits accordés furent assez sensiblement dépassés, notamment pour les affaires étrangères (1 million environ pour le service ordinaire et 1 million pour l'acquisition de l'hôtel La Reynie : presque tous les ministères ont eu de grosses dépenses à faire pour se créer de nouvelles installations sous la Restauration) : 5 millions environ de plus pour la guerre (dépenses extraordinaires pour le cordon sanitaire et le corps d'armée d'observation des Pyrénées), et surtout un gros supplément de 11 millions et demi pour les intérêts depuis 1816 des reconnaissances de liquidation émises en excédent des 300 millions auxquelles elles avaient été d'abord évaluées par erreur, au lieu de 350 à quoi, comme il va être dit tout à l'heure, elles auraient dû être portées. De la sorte les dépenses s'élevèrent en tout, par la loi de règlement

du 13 juillet 1824, à 949.174.982 ; mais comme les recettes continuèrent leur marche progressive, comme cette élasticité dont elles jouissaient depuis 1819, loin de s'arrêter, devenait plus grande encore, le total des recettes s'éleva à 991.892.882, et l'on put encore enregistrer pour 1822 un magnifique excédent de 42,717,900 francs. Supplément de ressources fort précieux pour faciliter cette guerre d'Espagne que Villèle eût préféré ne pas faire, mais à laquelle il fut forcé de se prêter. Les royalistes jugeaient nécessaire de réconcilier l'armée avec la Restauration, ne voyaient pas pour cela de meilleur moyen qu'une guerre, et Chateaubriand affirmait avec exagération que la légitimité se mourait faute de victoires.

Aussitôt après les élections de mai 1822 qui décimèrent de nouveau l'opposition libérale, Villèle présenta le budget de 1823, 904.750.000 de dépenses, 909.130.783 de recettes. Comme le mouvement ascensionnel des revenus publics était maintenant un fait dûment constaté, on pouvait compter pour l'avenir sur des résultats au moins égaux à ceux de l'année écoulée, et en conséquence Villèle affirma dans l'Exposé des motifs de ce budget le principe qui est devenu la règle célèbre, la règle classique, de la pénultième, à savoir que les produits de 1823 devaient être calculés sur les produits obtenus en 1821, dernière année qu'il fût possible de connaître ; meilleur moyen qu'on ait trouvé pour éviter les évaluations exagérées qui engendrent des déficits, ou les évaluations trop basses qui font apparaître des excédents constituant une excitation à la dépense.

Troublée comme d'ordinaire par les violentes attaques de la gauche (le général Demarçay dit l'armée destinée à combattre les ennemis de l'intérieur, et réclama une réduction de 150.000 hommes d'infanterie, affirmant qu'en cas de besoin des levées subites suffiraient aisément à combler le vide), la discussion de ce budget vit soulever une question financière d'importance, à propos de l'arriéré impérial, cet arriéré qui avait donné lieu en 1814 et 1815 à tant d'estimations contradictoires et qui finalement avait été estimé par la loi budgétaire de 1818, par suite d'une erreur de la commission du budget, à une somme trop faible, 61.780.000 pour l'arriéré antérieur à 1810, et 297.600.000 pour l'arriéré postérieur à cette date, au lieu de 64 millions pour la première partie et de 366 pour la seconde, selon l'estimation de Corvetto ; la commission avait fait ses calculs d'après les ordonnances de liquidation remises aux ayants droit, mais n'avait pas tenu un compte suffisant de celles qui restaient à délivrer encore : cette erreur initiale avait amené M. Roy en 1820 à admettre que le chiffre de 300 millions était celui auquel le Trésor avait à faire face, en 5 annuités, alors que 350 même auraient été plutôt insuffisants. M. de Villèle proposa d'accepter cette somme

de 350 millions (dont 2/5es étaient déjà payés ou allaient l'être). Pour le paiement de ces 350 millions, ou, plus exactement, des 230 millions restant à acquitter après le paiement des deux premiers cinquièmes, il demanda un crédit total de 13.106.000 francs de rente (le cours moyen des 6 derniers mois 1821 était 87,74), à aliéner avec publicité et concurrence, au mieux des intérêts du Trésor. L'opposition contesta l'erreur, prétendit qu'il y avait eu des employés prévaricateurs, des collusions coupables, des marchés scandaleux, qu'une vérification nouvelle était nécessaire pour annuler ce qui avait été liquidé d'une façon irrégulière et abusive ; Delessert demanda cette nouvelle liquidation, Ganilh l'appuya, mais la droite, jadis si hostile à cet arriéré impérial, n'avait plus maintenant les mêmes répugnances ni d'ailleurs les mêmes difficultés financières. Villèle, personnellement désintéressé dans la question, puisque ces liquidations fautives étaient l'œuvre des administrations antérieures, non de la sienne, montrait avec raison que jeter l'alarme parmi les porteurs d'ordonnances serait ébranler le crédit public, qu'aucune créance n'avait été admise avant d'avoir été soumise à une vérification rigoureuse et au contrôle d'une commission de révision, qu'il y avait avantage à se libérer par une seule négociation au lieu de recourir à des emprunts multiples, assertion que contredit vivement le baron Louis, qui conseillait d'attendre pour émettre tant de rentes que les cours fussent devenus plus favorables, chose probable, avec les excédents de recette maintenant réguliers, et chose facile, puisqu'on avait la ressource des Bons royaux et de la dette flottante. Humann, le futur ministre des finances de Louis-Philippe, soutint la thèse quelque peu paradoxale que de hauts cours de la rente ne sont pas tellement désirables parce que l'amortissement en devient plus coûteux, et aussi parce qu'ils enrichissent les rentiers et les spéculateurs au détriment de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. Manuel, à un tout autre point de vue, vit dans cette grosse émission un moyen de se dispenser de réunir les Chambres en 1823. Le ministère l'emporta facilement, et l'émission des 13.106.000 de rente fut décidée.

Au cours de la discussion, Humann avait été amené à contester le droit pour l'Etat de convertir sa dette et à soutenir que l'amortissement devait continuer même au-dessus du pair, ce qui était vraiment pousser le culte de cette chose infiniment recommandable qu'est l'amortissement, jusqu'à une condamnable superstition. En prévision du moment, proche en effet, où la question allait devenir d'actualité, cette assertion fut vigoureusement contredite : par personne autant que par le baron Louis qui, allant trop loin à son tour dans l'autre sens, proposa que lors de l'émission des rentes dont

la création venait d'être décidée, le droit de remboursement fût formellement mentionné sur le titre. C'eût été rendre contestable le droit de rembourser les rentes précédemment émises, et mieux valait, dans l'intérêt même de la doctrine si justement défendue par le baron Louis, garder sur ce point le silence : et ainsi fut-il décidé. Le 9 août le budget de 1823 fut voté, 905.206.653 en dépenses, 914.498.913 en recettes. Naturellement la guerre d'Espagne devait bouleverser entièrement les prévisions relatives à cet exercice : la loi de règlement du budget de 1823, votée le 21 mai 1825, le porta à 1.118.025.162 en dépenses, à 1.123.456.392 en recettes ; notable partie des unes et des autres due aux événements extraordinaires survenus en 1823.

Les ordonnances de M. de Villèle. — La régularité ainsi ramenée dans les budgets et les douzièmes provisoires étant écartés pour longtemps — pour jusqu'à la prochaine révolution — l'heure était venue de ces réformes dans la comptabilité publique qui ont été le grand honneur de l'administration de Villèle. Elles sont dues, avec lui, à d'Audiffret, entré comme commis au ministère des finances en 1808, directeur de la comptabilité générale en 1815, inspirateur des articles de la loi budgétaire du 25 mars 1817 et des ordonnances du 18 novembre 1817 relatifs à la comptabilité, et auteur principal de l'ordonnance du 8 novembre 1820, qui retira aux administrateurs des directions générales des divers impôts l'attribution de compter à la cour des comptes des produits recouvrés effectivement par les receveurs des différentes régies financières, fit de ces derniers les justiciables directs de la cour des comptes, et leur prescrivit des modes d'écritures réguliers et uniformes : mesure heureuse, qui, dit d'Audiffret (I, 29), permit de connaître le produit brut des impôts, les frais de leur perception, permit de les mettre en évidence dans les budgets et dans les comptes, et remit la cour des comptes en possession de ses véritables justiciables. D'Audiffret ne souhaitait rien tant que de mettre cette cour en situation d'exercer un contrôle sérieux sur toutes les opérations de la gestion des comptables (1) comme aussi de faire du ministre des finances un véritable *contrôleur* des dépenses, fonction qui n'avait jamais existé que nominalement, même sous l'ancien régime (2). Il trouva en Villèle un homme capable de le comprendre, capable aussi de le soutenir et il en avait besoin. Un jour, dans une discussion avec les directeurs des comptabilités des divers ministères, son système ayant été fortement

(1) D'Audiffret, *Système financier de la France*, Introduction, p. 54.
(2) *Ibid.*, p. 58.

attaqué : « Je crois, lui dit tout bas le ministre, que ces vieux routiniers veulent rester dans leurs fromages », et il l'invita à préparer, à lui seul, un projet de règlement propre à atteindre le but souhaité. C'est ce projet qui devint l'ordonnance du 14 septembre 1822, « un des actes les plus considérables de ma carrière, dit d'Audiffret : il fallut toute la fermeté de caractère de M. le comte de Villèle, toute sa prépondérance dans le conseil royal et toute sa faveur près du souverain, pour faire accepter le joug de l'ordre, le frein de la règle, le contrôle vigilant du gardien du Trésor public et les limites sérieuses des crédits législatifs, aux libres ordonnateurs de la fortune de l'Etat qui n'avaient jusqu'alors d'autre comptabilité que celle de leur convenance particulière, et d'autre surveillance que leur propre autorité ». — « Si j'avais encore été ministre, disait avec humeur un conseiller d'Etat à d'Audiffret, je n'aurais jamais souffert une pareille innovation ». — « C'est pour cela, répondit-il, que je l'ai fait prévaloir quand vous ne l'étiez plus ». Villèle, et aussi Corbière, surent imposer l'obéissance. « Il n'y a que vous et moi sur ce terrain, disait Corbière à d'Audiffret, mais il faut que nous fassions marcher tout le monde ».

Cette ordonnance célèbre substituait à l'exercice indéfini « dont l'interminable durée produisait les désordres d'un arriéré continuel », l'exercice limité sans lequel il ne peut y avoir que confusion et obscurité dans la situation financière ; elle spécifiait, article 20, que toutes les dépenses d'un exercice doivent être liquidées et ordonnancées dans les 9 mois qui suivront l'expiration de l'exercice (donc au 30 septembre), de manière que le compte définitif puisse en être établi et arrêté au 31 décembre de l'année suivante. Faute par les porteurs d'ordonnances de réclamer leur paiement aux caisses du Trésor royal avant le 31 décembre, époque de la clôture du compte d'exercice, les ordonnances délivrées à leur profit sur l'exercice clos sont annulées, sans préjudice des droits des créanciers et sauf réordonnancement. Les ministres ne pourront accroître par aucune recette particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leur service : d'où cette conséquence qu'en cas de vente d'objets mis à leur disposition, cette vente ne doit être faite qu'avec le concours de la régie de l'enregistrement, et le produit doit en être versé au Trésor royal : en d'autres termes, interdiction leur est faite d'abriter une recette derrière une dépense, de même que la loi de finances de 1818, exigeant que le montant des impôts apparût tout entier dans les recettes, et les frais de leur perception dans les dépenses, avait interdit d'abriter des dépenses derrière des recettes (1). Ils

(1) STOURM, *Le Budget*, p. 145.

devront renfermer les dépenses de chaque service dans les limites de l'ordonnance annuelle de répartition ; en cas de dépassement par suite de circonstances extraordinaires et imprévues, ils le feront connaître par leur compte annuel avec les motifs qui auront nécessité cette déviation. Toute ordonnance pour être admise par le ministre des finances doit porter sur un crédit régulièrement ouvert et se renfermer dans la limite des distributions mensuelles de fonds ; toute ordonnance et tout mandat de paiement ne doivent être acquittés par un payeur du Trésor que sur la production des pièces justificatives (énumérées dans l'ordonnance) démontrant les droits du porteur. Injonction est faite aux ministres d'établir leur comptabilité d'après les mêmes procédés et les mêmes formes, et, à cet effet, doit être tenu dans chaque ministère un journal général et un grand livre, en parties doubles, dans lesquels seront consignées sommairement et à leur date toutes les opérations concernant la fixation des crédits, la liquidation des dépenses, l'ordonnancement et le paiement. Les résultats de ces comptabilités seront rattachés successivement aux écritures et au compte général des finances qui doivent servir de base au règlement définitif des budgets. La cour des comptes est chargée de constater et de certifier, d'après le relevé des comptes individuels et les pièces justificatives que doivent exiger les comptables, l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des finances et par chaque ministre ordonnateur.

« Ces règles précises, dit d'Audiffret (1), ont eu pour effet immédiat de fermer toute chance de retour aux désordres de l'arriéré, de hâter la marche des services, d'accélérer la reconnaissance et l'acquittement des droits des créanciers, de faire rentrer au Trésor les fonds restés disponibles sur les crédits après avoir satisfait aux besoins prévus et exigibles. C'est ainsi qu'on est parvenu à soustraire ces importants reliquats à des dispositions rétroactives qui pouvaient devenir irrégulières en se prolongeant toujours, à réduire la situation générale des budgets à l'exercice qui achève son cours et à celui qui le commence, à démontrer les opérations consommées par les pièces qui justifient à la fois les actes de l'ordonnateur et ceux du comptable, et enfin à en appuyer les résultats sur le bilan de toutes les caisses publiques et les arrêts de la cour des comptes, selon le vœu de l'article 22, qui appelle ce corps judiciaire à constater et à certifier, à la fin de chaque année, l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des finances et par ceux des autres départements ».

---

(1) D'Audiffret, *Système financier*, t. II, p. 525.

Après avoir, par l'ordonnance du 23 avril 1823, étendu les mêmes règles à la comptabilité des communes, il restait à fixer d'une manière plus précise les formes de cette comptabilité prescrite à tous les ministères et le mode de leur vérification. « Ce n'était point assez, dit d'Audiffret (1), d'avoir formé par des écritures administratives la chaîne de tous les faits relatifs à la recette et à l'emploi des deniers publics, et d'avoir préparé pour l'avenir une exposition claire et uniforme de leurs divers résultats dans tous les ministères : il fallait encore s'assurer que ces nouveaux liens ne seraient jamais relâchés ni brisés par aucune résistance, et que ces formes plus sévères, qui mettaient un frein aux exigences des ordonnateurs et qui limitaient leur autorité dans une délégation royale ou ministérielle mieux circonscrite, ne seraient pas bientôt éludées ou abandonnées par ceux qui en trouvaient le joug trop assujettissant et trop pénible. Il était également indispensable de soumettre à l'épreuve d'une vérification supérieure ces nouveaux comptes ministériels avant de les livrer à des débats publics. De là l'ordonnance du 10 décembre 1823, qui divise ainsi le compte annuel de l'administration des finances : compte des contributions et revenus publics, compte des dépenses publiques, compte de trésorerie, retraçant les mouvements de fonds, les recettes et les paiements, l'excédent des unes ou des autres ; compte des budgets, présentant la comparaison des recouvrements ou des paiements avec les évaluations ; compte de divers services publics non compris dans le budget. Chaque ministère fut astreint à dresser et publier annuellement ses comptes avec les détails propres à chaque nature de service et toutes pièces justificatives ; une commission de membres du Conseil d'Etat et de la cour des comptes (2) devait chaque année arrêter le journal et le grand livre de la comptabilité des finances au 31 décembre et constater la concordance des comptes des ministres avec les résultats des écritures centrales des finances. Il devait être mis sous les yeux de la commission un tableau présentant la comparaison des comptes de l'année précédente publiés par les ministres avec les résultats des jugements rendus par la cour des comptes et certifiés par elle, et ce tableau devait être communiqué aux Chambres.

A ces précautions minutieuses s'ajouta l'ordonnance du 4 novembre 1824 qui, dans un but d'économie et de bonne administration, centralisa au ministère des finances toutes les questions concernant les différentes régies financières, alors dispersées dans Paris :

---

(1) *Ibid.*, p. 539.

(2) A laquelle une ordonnance du 8 décembre 1830 devait adjoindre des membres des deux Chambres.

l'enregistrement était rue de Choiseul, les forêts rue Neuve-Saint-Augustin, les douanes rue Montmartre, les contributions indirectes au Marais (hôtels de Montmorency et de la Trémoille), les postes rue Coq-Héron (hôtel Fleuriau d'Armenonville), etc. ; elles avaient leurs administrations particulières, leurs caisses particulières, leurs règles particulières pour les retraites de leurs employés ; elles avaient la prétention de ne verser au Trésor que leur produit net, en dépit de la loi de 1818 ; elles constituaient autant de petits ministères, et l'unification de leurs services sous une administration unique était une excellente mesure qui pouvait permettre, comme il arriva, bien des économies et empêcher bien des abus. Ganilh venait précisément, dans son opuscule de *la Science des finances et du ministère Villèle*, de critiquer cette pluralité d'administrations et de payeurs, utile sans doute après que la Révolution ayant porté le désordre dans l'administration des finances il avait été essentiel de grossir et de fortifier l'armée fiscale, de vaincre les résistances individuelles des contribuables par la force collective de l'armée de recouvrement, mais devenue inutile et nuisible depuis que les gouvernements avaient recouvré les moyens de se faire obéir. La comptabilité générale, dont le rôle avait déjà beaucoup grandi par l'ordonnance de 1822, acheva de devenir le point central où se réunirent tous les résultats qui composaient la situation générale des finances.

Sous la monarchie de juillet, un homme peu suspect de partialité pour la Restauration et ses ministres, Humann, prononça à la Chambre, à l'éloge des réformes de Villèle, des paroles des plus honorables, et pour Villèle et pour lui-même : « L'ordonnance du 14 septembre 1822, et d'autres règlements qui l'ont précédée ou suivie, ont apporté dans la comptabilité une clarté extrême, un ordre que les autres nations viennent étudier tour à tour... Ces améliorations ont apporté à l'Etat des économies annuelles qui se comptent par millions ». Et il louait particulièrement la centralisation au Trésor des diverses régies financières « jusque-là autant de véritables petits ministères », à peu près indépendants et incomparablement plus coûteux qu'aujourd'hui.... L'importance des divers services centralisés et successivement rattachés au budget général depuis 1818 s'élève à plus de 200 millions ».

Malgré toutes les précautions prises, il existait encore quelques points faibles dans le système de contrôle institué par les ordonnances de 1822 et de 1823, et d'Audiffret en explique ainsi les raisons : « Les membres de ce tribunal (la cour des comptes) appelés à concourir à ces vérifications préliminaires s'aperçurent bientôt... qu'un assez grand nombre de recettes et de dépenses, que des changements très fréquents dans les imputations variées des recouvre-

ments et des paiements effectifs, s'exécutaient par de simples mouvements d'écritures sans aucun maniement de fonds et sans l'entremise des comptables dont ils étaient juges. Il leur fut démontré que des faits importants, qui complétaient l'expression définitive de tous les services, échappaient ainsi à la connaissance de la cour des comptes, la privaient du dernier terme de ses comparaisons, et lui enlevaient les moyens de parvenir à une entière vérification des opérations de chaque ministère. Le contrôle général de tous les comptes administratifs, que la loi et les ordonnances demandaient toujours à ce corps judiciaire et qui était le but principal de ses longs efforts, ne pouvait donc se réaliser qu'à l'aide d'une manifestation complète de ces faits, trop longtemps ignorés, et de leur présentation régulière par un nouveau comptable soumis à sa juridiction. Cette dernière satisfaction reconnue indispensable et sollicitée par des membres de cette cour dès la seconde année de l'institution de cette commission spéciale, fut enfin accordée au vœu général par l'ordonnance du 9 juillet 1826 (1) ». Cette ordonnance prescrivit au ministre des finances de déposer chaque année au greffe de la cour le résumé général des virements de comptes constatés par la comptabilité générale des finances et n'apparaissant pas dans le compte des caisses publiques comme ne représentant que des changements d'imputation, des mouvements de comptes courants et des opérations d'ordre ne donnant lieu à aucune entrée ni à aucune sortie matérielle de fonds ; ces résumés généraux devaient être accompagnés d'états présentant la comparaison des opérations comprises dans chaque résumé général avec les résultats de la partie du compte des finances où les mêmes faits auront été présentés. En outre, le 1er juillet de chaque année, le ministre des finances devait faire remettre à la cour des comptes un tableau comparatif des recettes et des dépenses publiques comprises dans le compte général des finances de l'année précédente avec les comptes individuels et les résumés généraux ayant dû lui être antérieurement transmis pour la même année. Ce tableau comparatif devait être rapproché des déclarations de conformité rendues par la cour des comptes sur chaque résumé général ; et lorsque la cour aurait reconnu la concordance de ces divers documents, elle délivrerait en audience solennelle une déclaration générale pour attester l'accord du compte annuel des finances avec les résumés généraux et aveo les arrêts prononcés sur les comptes individuels des comptables. « Ainsi, conclut d'Audiffret, la cour des comptes était enfin placée au rang élevé que lui assignait la loi de son institution et surtout

(1) D'Audiffret, *Système financier*, II, 541.

notre organisation constitutionnelle... Elle suit les deniers du Trésor depuis le moment où ils sortent de la main du contribuable jusqu'à celui où ils entrent dans la main d'un véritable créancier ; elle maintient l'entière exécution des lois et règlements, en exigeant des comptables l'exact accomplissement de ces formalités salutaires qui n'assurent leur libération qu'après avoir démontré la légalité des actes des administrateurs ; enfin elle est devenue l'auxiliaire indispensable de la surveillance des chambres et du gouvernement, depuis qu'elle vérifie l'ensemble des services et recompose elle-même la situation financière de l'Etat » (1).

Si l'on ajoute à cette série de mesures l'ordonnance du 19 novembre 1826, qui étendit les mêmes règles de comptabilité aux communes et aux établissements de bienfaisance, on a énuméré les longs efforts de Villèle et de son collaborateur d'Audiffret pour doter la France d'une comptabilité aussi parfaite et d'un contrôle aussi vigilant qu'il est possible. L'œuvre était grande et belle, et l'histoire a le devoir de la mettre en pleine lumière. Tout était à créer dans cet ordre d'idées, et d'Audiffret avait certes le droit, après avoir exposé tous ses efforts et ceux de Villèle pour y établir un ordre qui n'y avait jamais existé, de pousser ce cri de triomphe (2) : « Aucune incertitude..... ne peut plus s'élever désormais sur l'exactitude et la légalité de tous les faits accomplis et déclarés par le gouvernement dans les documents soumis au jugement du pouvoir législatif pour lui démontrer la conduite de l'administration depuis l'assiette, la perception et les mouvements des fonds de l'impôt jusqu'à leur fidèle application à l'acquittement d'une dette de l'Etat régulièrement justifiée. Une aussi puissante garantie de la bonne gestion des deniers publics n'a jamais été donnée à aucun peuple et n'existe encore aujourd'hui qu'en France, qui ne l'a obtenue, contre des préventions ombrageuses, que de la suprématie exercée par un généreux ministre dans le conseil d'un souverain jaloux de répandre la lumière sur la marche et la situation des finances ». Et Villèle résumera lui-même toute cette partie de son œuvre en déclarant qu'il est impossible désormais qu'il y ait en France un ministre des finances malhonnête homme.

La guerre d'Espagne. — Fier de la prospérité croissante de ses finances et des succès électoraux qui sans cesse augmentaient sa force, le ministère était maintenant en mesure de songer à la grande opération financière, que dès 1814 avait conseillée le maréchal Mac-

(1) *Système financier*, t. II, p. 549, 551, 552.
(2) *Système financier*, Introduction, p. 73.

donald, et qui en effet était nécessaire à la pacification des esprits et à la revalorisation du sol français. Une indemnité aux émigrés était prévue, était attendue, plus encore peut-être dans l'intérêt des acquéreurs de biens nationaux, toujours inquiets sur la solidité de leur possession, que dans celui des victimes des confiscations révolutionnaires. Mais, comme il arrive trop souvent sous tous les gouvernements, la politique de magnificence, la politique de passion, l'emporta sur celle de raison, et le règlement de la question des indemnités dut encore attendre. La droite était encore plus pressée d'aller faire la guerre en Espagne pour le compte de la Sainte-Alliance et de pouvoir faire remporter au drapeau blanc quelques victoires que d'indemniser les émigrés.

Villèle, avec son esprit plus pondéré et plus pratique qu'on ne l'avait d'ordinaire dans son parti, ne désirait pas la guerre et fit tout son possible pour éviter cette faute ; mais force lui fut, sous peine d'être renversé, de céder à des passions qu'il ne partageait point et que d'ailleurs il ne devait point réussir par là à désarmer. Ses intentions furent trahies au Congrès de Vérone, la France se trouva engagée, et le 28 janvier 1823, en ouvrant la session, Louis XVIII annonça la prochaine entrée de 100.000 Français en Espagne pour conserver le trône de ce pays à un petit-fils de Henri IV et préserver l'Espagne de la ruine. Villèle demanda à cet effet 100 millions de crédits extraordinaires, d'ailleurs bien faciles à trouver, car les excédents budgétaires réalisés en 1822 (plus de 42 millions, plus ceux que tout autorisait à espérer en 1823), ne laissaient plus guère que 57 millions à demander au crédit, qui les fournirait sans peine : une émission de 4 millions de rentes suffirait et le succès n'en était pas douteux. Il ne l'était pas, en effet, et si l'annonce même de ce nouvel emprunt, ainsi que quelques inquiétudes existant dans le monde des affaires et dans le parti royaliste sur ce que ferait la troupe (ces inquiétudes ne furent entièrement dissipées que lorsque l'armée eut prouvé son respect de la discipline en tirant sur le drapeau tricolore que quelques réfugiés agitèrent devant elle au passage de la Bidassoa), déterminèrent une baisse sensible qui en février et en mars fit tomber parfois jusqu'à 77 le 5 0/0 coté encore le 2 janvier 88,90, cette baisse fut passagère et ne compromit en aucune façon la réussite des futurs emprunts.

Cette expédition, militairement si facile, ne le fut donc pas moins financièrement. Lors de la discussion de la loi des comptes de 1821, Mollien put à bon droit faire un vif éloge de la situation financière, rappeler l'abîme du déficit fermé pour ne plus se rouvrir, la progression remarquable des revenus publics, ininterrompue depuis 1819 et permettant de gratifier un budget nouveau de 65 millions sur les

seuls excédents des budgets antérieurs, vanter l'excellente habitude de ne voter un budget qu'après que par la loi des comptes on en avait réglé un autre dans lequel toutes les hypothèses étaient remplacées par des faits, rendre hommage à l'ordonnance de 1822 et à la parfaite correction, à la parfaite clarté, qu'elle avait introduite dans les comptes des administrations financières. Roy s'associa à cet éloge et se plut à reconnaître que les divers comptes, rendus d'après ses dispositions, étaient remarquables et formeraient un monument utile à conserver (1). Un si bel ordre ne pouvait manquer de rendre facile le placement des rentes à émettre au cours de cette année remarquablement prospère. Une seule ombre au tableau : l'intendance militaire ne fut pas à la hauteur de l'administration financière : l'intendant général Sicard, que le duc d'Angoulême et le maréchal Victor, ministre de la guerre et major général de l'armée des Pyrénées, s'étaient laissé imposer par une intrigue regrettable, montra une telle incapacité que parvenue à la frontière l'armée manqua de tout, et il fallut choisir entre un avortement ridicule et la conclusion avec le trop fameux Ouvrard, qui guettait l'occasion et avait pris ses dispositions en conséquence, de marchés singulièrement onéreux. Ni Villèle qui détestait Ouvrard et qui l'a appelé « homme diabolique », ni Victor, ni le duc d'Angoulême, n'étaient disposés à traiter avec cet aventurier de fâcheux renom ; mais on n'avait pas le choix, la faillite de l'intendance était complète et Ouvrard, écrit le duc, tenait dans sa main la destinée de l'armée et le sort de la guerre. Il fallut céder (nuit du 5 au 6 avril) : aussitôt l'abondance succéda à la pénurie : l'armée française, payant bien, trouva en Espagne un accueil aussi bienveillant que les armées de Napoléon en avaient jadis trouvé un passionnément hostile ; et quand

---

(1) Un débat auquel donnèrent lieu les dépenses de l'exercice 1921 a contribué à donner une haute idée de la vigilance avec laquelle la fortune publique était protégée. Un crédit de 1.800.000 avait été voté pour construction d'un nouvel Opéra en remplacement de celui où avait été assassiné le duc de Berry : la somme ayant été insuffisante l'administration demandait un crédit supplémentaire de 733.000. La commission, par l'organe de son rapporteur Sirieys de Mayrinhac, déclara qu'elle serait infidèle à son mandat si elle ne dénonçait pas comme approchant de la culpabilité la négligence de l'administration en cette affaire, et conclut au refus de tout crédit jusqu'à ce que le montant total de la dépense eût été établi par un règlement définitif : car « les nouveaux renseignements qu'on lui a transmis lui font craindre que cette somme ne soit insuffisante, et qu'à la session prochaine on présente un projet de loi tendant à demander un nouveau crédit ». Corbière s'efforça en vain de défendre son prédécesseur Siméon dont la responsabilité était ici en cause : la Chambre refusa « quant à présent », et cette rigueur, bien faite pour empêcher les dépassements de crédits, fut généralement approuvée.

le duc d'Angoulême fit à Paris le 2 décembre 1823 sa rentrée triomphale, on ne manqua pas de le louer d'avoir réussi là où Napoléon avait échoué. Mais il en coûta cher, si cher que Villèle, révolté de la dépense, fit arrêter et traduire en police correctionnelle l'heureux munitionnaire général, qui, dans sa vie aventureuse, avait déjà fait avec des prisons, d'ailleurs fort agréables, trop ample connaissance pour s'émouvoir beaucoup de l'incident.

La colère de Villèle se comprend : rarement marchés ont été aussi scandaleux que les marchés Ouvrard. « En peu de jours, dira Fadate Saint-Georges en 1825 au nom de la commission appelée à examiner la loi des comptes de 1823, sans cautionnement préalable, sans autre garantie que celle d'une réputation équivoque, on versait des millions entre les mains d'un homme que la notoriété publique déclarait en faillite. On ne manquait point d'argent : les caisses ont été si abondamment pourvues qu'à la fin de chaque mois il s'y est trouvé 6, 8, 10, 12 et jusqu'à 15 millions disponibles. Mais quand le ministre avait annoncé l'intention de faire approvisionner l'armée par l'administration, quand il avait pris les mesures qu'exigeait ce système, qui donc a appris à M. Ouvrard que l'on était disposé à l'abandonner ? qui l'a fait venir à Bayonne ? qui lui a donné l'idée de stipuler dans le traité que les magasins de l'armée seraient mis à sa disposition ? qui lui a appris que ces magasins contenaient tous les approvisionnements nécessaires ?... Quant aux prix, les deux marchés sont excessivement onéreux. Quant aux dispositions relatives à l'exécution du service, toutes sont rédigées dans l'intérêt du traitant ; il doit recevoir des fonds d'avance et cette avance est fixée à 11/12 de la fourniture présumée. Il peut prendre des denrées dans les magasins de l'Etat : tous les employés commissionnés par le gouvernement sont mis à sa disposition. Quant à la comptabilité, l'entrepreneur n'est astreint qu'à des formes sommaires ; dans les détails il y a des clauses tellement exorbitantes que l'on ne saurait y croire si elles n'étaient pas prouvées d'une manière incontestable : un cheval de trait, nourri aux dépens de l'Etat, rendait par an à l'entrepreneur 4.197,50 de loyer, outre la solde, la nourriture et l'habillement du conducteur ; et si ce cheval venait à périr de force majeure, l'indemnité due à l'entrepreneur était de 500. Les cas de force majeure sont définis de telle sorte que presque toutes les pertes tombaient à la charge de l'Etat ; dans les cas même où le fournisseur serait reprochable, il était indemnisé... Il était chargé d'acheter les fourrages et le chauffage, il les achetait avec les fonds de l'Etat, et il recevait, en outre d'une prime de 2 0/0, un prix énorme de manutention. Il était entrepreneur des équipages, et lorsqu'il mettait des voitures du

pays en réquisition, il avait l'option entre les qualités d'entrepreneur et d'administrateur ; il avait la faculté de compter les voitures comme fournies par lui et payables conformément à son marché, et il pouvait, s'il l'aimait mieux, se considérer comme gérant pour le compte du gouvernement, toujours avec un droit de commission qui, cette fois, était de 10 0/0... On se demande comment on a osé rédiger un pareil traité, le présenter à l'auguste signature du prince généralissime. Et cependant, on ne voyait nulle part le munitionnaire général où il y avait un service à faire : comme un vampire il n'apparaissait que pour dévorer le Trésor de l'Etat ».

Il y avait eu dans cette affaire des malversations extraordinaires. Mais la justice, généralement lente, devait être en cette circonstance encore plus boiteuse et plus lente qu'à son ordinaire. D'ailleurs, selon la juste remarque faite par Villèle (29 avril 1826), personne ne pouvait tout dire : la gauche voulait à la fois ménager le prince (qui n'était pas l'homme de la Congrégation), et flétrir l'honneur de la campagne ; l'opposition de droite voulait perdre le président du conseil et rejeter tout sur sa prétendue hésitation à entreprendre la campagne d'Espagne ; enfin la majorité ministérielle voulait concilier les ménagements pour le prince, la justice envers les ministres, avec des ménagements pour l'opinion publique en ne paraissant pas brusquer l'acceptation des comptes. A quoi l'on peut ajouter que la personnalité du maréchal Victor, l'homme de la Congrégation, remplacé au ministère de la guerre le 19 octobre 1823 par le baron de Damas au grand mécontentement de l'extrême droite, contribuait encore à compliquer les choses. Aussi se prolongèrent-elles longtemps et fournirent-elles matière à de longs et violents débats. Ils ne devaient se terminer qu'en 1826 par un rapport de Portalis à la cour des pairs. Ses conclusions, et celles du réquisitoire de l'avocat général Jacquinot Pampelune, étaient qu'il n'y avait pas lieu à poursuites contre les généraux Guilleminot et Bordesoulle, pairs de France, un instant impliqués dans l'affaire, et qu'il y avait lieu au contraire à poursuites contre Ouvrard et son neveu, contre Sicard, et contre six autres inculpés. Le tribunal de police correctionnelle acquitta Ouvrard et condamna seulement deux de ses agents à six mois de prison et 300 francs d'amende. Telle fut la conclusion judiciaire de la célèbre affaire des marchés Ouvrard ; quant à ses résultats financiers, elle fut certainement pour beaucoup dans le dépassement considérable des dépenses prévues pour la guerre d'Espagne : les frais en avaient été évalués 100 millions, ils furent exactement de 207, dont 31 à recouvrer — peut-être — sur l'Espagne qui s'en reconnut débitrice (1).

(1) Ou plutôt même 55, en ajoutant 24 millions payés par le ministère de la

Pour ce surcroît de dépenses il avait été ouvert des crédits par ordonnances, à savoir : 83.672.000 pour la guerre, 18 pour les finances, 6 pour la marine et les affaires étrangères ; ces crédits furent soumis en 1824 à la sanction des Chambres et approuvés malgré une vigoureuse opposition qui, par l'organe du général Foy, réclamait « sévérité et justice », car « les 25 années des guerres de la Révolution n'avaient jamais fourni d'exemple d'un tel désordre, et notre jeune armée ne souffrirait pas qu'il fût permis en son nom de piller le Trésor pendant qu'elle-même respectait avec tant de religion les personnes et les propriétés sur le territoire espagnol ». Mais ces marchés déplorables avaient été en même temps nécessaires ; on pouvait les blâmer, on n'avait pas pu ne pas les subir, et 234 voix contre 69 à la Chambre acceptèrent les faits accomplis. La loi du 28 juillet 1824 ajouta donc le montant de ces crédits, 107.776.807 au crédit de 100 millions ouvert en 1823 pour les dépenses extraordinaires de cet exercice (1). La charge était lourde mais nos finances étaient alors assez puissantes pour n'en point ressentir de véritable embarras. Cette exception à la règle ordinaire de la gestion habile et économique de nos finances sous la Restauration est déplorable, mais elle est unique.

Budget de 1824. — Lors de la discussion du budget de 1824, qui fut terminée dès le 10 mai, les plus violentes attaques de l'opposition de droite ou de celle de gauche eurent beau être dirigées contre le projet présenté par Villèle, il leur fut impossible d'établir qu'il n'était qu'un roman en finances, selon l'expression de M. de La Bourdonnaye. Cet orateur blâma ce qu'il appelait la politique tortueuse et timide du ministère, et cette armée perfidement réunie sans approvisionnements, et le maintien des lois de la Révolution et de l'usurpateur, et l'élévation excessive de la dette flottante, et le retard à négocier les crédits en rente dont on pouvait disposer. Delalot, Hyde de Neuville, autres ennemis acharnés de Villèle, s'associèrent aux mêmes critiques; les fonctionnaires, que la droite n'aimait point et qu'elle trouvait toujours n'avoir pas été suffisamment épurés, furent vivement attaqués : Leroux-Duchâtelet réclama la réduction des traitements des ministres et des directeurs généraux et le rétablissement des retenues, supprimées depuis le 1er juillet 1821, sur les

guerre pour les troupes espagnoles ayant concouru avec les nôtres à la défaite des révolutionnaires.

(1) Le rapport de Barbé Marbois sur les comptes de 1824, 20 mai 1826, a évalué le coût total de la guerre d'Espagne au chiffre, presque égal, de 204.746.264. L'armée française avait atteint le chiffre de 119.672 hommes, l'armée espagnole au service de la France de 22.534.

traitements de plus de 3.000 francs. Leclerc de Beaulieu développa une des doctrines les plus chères aux ultras, à savoir que l'usurpateur, désespérant de gagner la propriété à sa cause, avait voulu l'humilier et l'appauvrir en plaçant bien au-dessus d'elle les fonctionnaires ; la Restauration survenant avait commis la faute, au lieu de soumettre tous les traitements à une révision sévère, de les frapper tous indistinctement, afin que ceux qui pourraient être regardés comme mal à propos soumis à une retenue servissent aux autres de passeport et de garantie; on avait laissé de côté un amendement proposant que tous les traitements des fonctionnaires publics fussent réduits au taux où étaient fixés en l'an XIII les traitements de leurs places ou des places analogues : puis en 1822 les traitements furent rétablis dans leur intégralité, et on oublia qu'un Etat ne peut jamais être assez riche pour tout payer avec de l'argent : vérité, disait-il, qu'il serait bon de faire graver en lettres d'or dans cette salle ! — Sans s'associer à cette attaque passionnée contre les fonctionnaires, le duc de Lévis, rapporteur de la commission du budget à la Chambre des pairs, déclarait de son côté que la situation des propriétaires fonciers ne s'était nullement améliorée depuis les dégrèvements de 1819 et de 1821, à cause de la baisse persistante des produits, en dépit de l'échelle mobile et autres lois protectionnistes, baisse qui n'était nullement accompagnée, comme on pouvait s'y attendre, d'une baisse dans le prix de la main-d'œuvre; celle-ci augmentait au contraire, soit que l'activité prodigieuse de l'industrie, employant plus de bras, en ait retiré des campagnes, soit surtout que l'aisance et même une sorte de luxe, nés des progrès des arts, aient pénétré jusque dans les dernières classes de la nation et fait naître parmi elles des besoins inconnus aux générations passées, besoins qui pour leur satisfaction exigeaient de plus gros salaires. A la Chambre des pairs aussi Barbé Marbois, toujours de tendance pessimiste, toujours partisan acharné des économies, critiqua l'abus des emprunts, soutint que le crédit était pour les Etats une cause de ruine, dit que l'augmentation des dépenses depuis quatre ans n'était pas inférieure à 43 millions. Mais, même sur les points où elles pouvaient avoir quelque apparence de vérité, ces critiques étaient d'une exagération singulière et Villèle n'avait pas de peine à les réfuter. Il insistait sur les plus-values constantes de recettes, preuve irrécusable de prospérité, montrait que les Bons royaux n'avaient jamais été si recherchés, parfois à 3 ou 3 1/2, jamais à plus de 5; sans d'ailleurs se laisser éblouir par tous ces heureux symptômes et sans omettre de rappeler toujours la nécessité de la prudence, et aussi de la sincérité. « Ne croyez pas, disait-il excellemment à propos d'une réduction de 7 millions et demi, que ce soit en augmentant

fictivement tel ou tel chapitre de vos recettes que vous pourrez en imposer à vos prêteurs. Ils savent aussi bien calculer que vous. Ils suivent vos discussions, ils étudient vos budgets et les jugent. Mais ayez dans vos finances une direction loyale, ayez toujours soin de proportionner vos dépenses ordinaires à vos recettes ordinaires, d'apporter dans les premières une sage économie, de ménager vos ressources extraordinaires, et à ces conditions le crédit ne vous manquera jamais ». — Le budget de 1824 fut fixé par la loi du 10 mai 1923 à 901.472.002 en dépenses, 901.941.536 en recettes. Gravement modifié lui aussi par les événements extraordinaires de 1823 il devait être réglé par la loi du 21 juin 1826 à 986.075.842 en dépenses et 994.971.692 en recettes.

Deux mois après, le 10 juillet, Villèle jugeait le moment venu de procéder à l'émission des 23 millions de rentes dont il disposait pour parfaire le crédit de 100 millions destiné à la guerre d'Espagne et pour achever d'éteindre les reconnaissances de liquidation. L'adjudication fut faite en présence d'un nombreux public de banquiers : 4 soumissions furent faites ; celles de Laffitte, de Sartoris et de La Panouse, toutes trois au prix de 87,75, se trouvèrent évincées par celle des frères de Rothschild qui offrirent 89,55, plus que le cours en ce moment pratiqué, et qui se trouvèrent bien de leur hardiesse, car peu de temps après le 5 0/0 monta à 92 ; quelques six mois après le pair lui-même sera nettement dépassé. Et alors, avec la rente au-dessus du pair et par conséquent la voie ouverte à de fructueuses conversions : avec l'extinction totale de tout cet arriéré qui avait jusque-là toujours entravé dans une certaine mesure la marche du gouvernement : enfin, aussi, avec le surcroît de prestige et de puissance dû à l'heureux succès de la guerre d'Espagne et la déroute complète de l'opposition aux élections des 26 février et 6 mars 1824, sorte de Waterloo électoral, dont Manuel lui-même, ainsi que Louis, que Laffitte, que La Fayette, que Chauvelin, que d'Argenson, furent victimes : avec cette Chambre que Louis XVIII baptisait du nom de Chambre retrouvée et à laquelle, par surcroît, la loi de septennalité assurait une longue existence, le ministère, encouragé, se sentit en mesure d'entreprendre les grandes opérations financières auxquelles il songeait depuis longtemps et dans lesquelles, sans doute, il pensa d'abord aux intérêts de son parti, mais sans que les intérêts du pays fussent pour cela sacrifiés. Dans la pensée de Villèle, et cela est tout à son honneur, les émigrés dépossédés devaient être indemnisés, mais sans qu'il en résultât aucune charge de plus sur le pays.

L'indemnité des émigrés. — Depuis le retour des Bourbons la question de ce dédommagement était posée, car s'il était chose

au monde qui ne pût entrer dans l'esprit des royalistes, c'était que le roi remontât sur son trône et que ceux qui avaient lutté et souffert pour lui restassent non seulement sans récompense mais même sans indemnité. L'histoire de la première Restauration avait été remplie tout entière de cette espèce de guerre latente, qui était l'inévitable résultat du contact quotidien entre les propriétaires dépossédés et les acquéreurs de leurs biens. La loi du 5 décembre 1814, qui avait rendu les biens confisqués non vendus dans une plus large mesure que le sénatus consulte du 26 avril 1802, était évidemment très insuffisante pour panser cette plaie cruelle. La véritable solution fut indiquée dans le beau discours où le maréchal Macdonald émit le vœu que « la patrie se plaçât par une indemnité entre les anciens propriétaires et les acquéreurs de leurs biens ». Mais avant que cette idée juste ait eu le temps de faire son chemin les imprudentes menaces de l'émigration victorieuse et l'exaspération qu'en ressentirent les nouveaux propriétaires rendirent à Napoléon son trône; puis les désastres, financiers aussi bien que militaires, qui furent la conséquence des Cent Jours rendirent impossible, pour longtemps, la combinaison qui était possible en 1814. Tant que le budget fut écrasé sous le poids des lourdes charges des traités de 1815 (ainsi d'ailleurs que, mais dans une moindre mesure, sous celui de l'arriéré impérial), tout autre sacrifice d'argent était chose à laquelle il ne fallait pas songer, et la droite, il serait injuste de ne pas le reconnaître, montra à cet égard une véritable patience. Mais cette patience était à bout, et sitôt la situation financière allégée, il était inévitable qu'elle fît entendre des exigences auxquelles le gouvernement d'alors — c'est encore une vérité qu'on ne saurait contester — était obligé de donner satisfaction, au moins dans une certaine mesure. Il le fallait, pour clore à tout jamais un débat irritant; il le fallait, ne fût-ce que pour imposer silence aux forcenés de la contre-révolution immobilière intégrale, qui réclamaient restitution pure et simple et qui concevaient l'indemnité, si indemnité il y avait, comme due aux acquéreurs et non pas aux anciens propriétaires, qui n'avaient jamais cessé de l'être, en droit, et qui devaient le redevenir, en fait; il le fallait surtout pour rendre à ces acquéreurs ou à leurs ayants droit une sécurité qu'ils ne connaissaient plus depuis longtemps et que la Charte avait été impuissante à leur assurer : ne voyaient-ils pas tous les jours quel compte on tenait de la Charte dans le parti ultra-royaliste ? Et, en supposant admise et reconnue la légalité des confiscations révolutionnaires, comment oublier la manière fantaisiste, irrégulière, inique, avec laquelle les lois révolutionnaires avaient été trop souvent appliquées, les inscriptions fausses sur la

liste fatale, les ventes hâtives et précipitées sous le nom d'un émigré de biens qui n'étaient point sa propriété personnelle, les coupables manœuvres pour écarter des enchérisseurs, les sommes infimes souvent versées pour l'acquisition de propriétés considérables ? Que de revendications possibles, que de procès en perspective, que de difficultés et de dangers, tant qu'une solennelle renonciation n'aurait pas été obtenue de tous ceux qui pouvaient se prétendre lésés ! Aussi les nouveaux propriétaires ne se sentaient-ils pas sûrs de l'avenir, ne trouvaient-ils pas à se défaire de ces immeubles à leur juste valeur : et l'avilissement dont étaient frappés les biens ci-devant nationaux s'étendait par une sorte de contagion au sol français tout entier, qui de toute évidence ne reconquerrait tout son prix que le jour où aurait été extirpée cette cause fatale de dépréciation. Chaque fois qu'un mot était dit, qu'un écrit était lancé de nature à inquiéter leurs détenteurs — et l'extrême droite n'était pas avare de manifestations de ce genre — les biens nationaux en supportaient immédiatement le contre-coup. En 1821 parut l'*Essai sur la propriété*, de Bergasse (écrit en réalité au moment du retour de Napoléon) où était soutenue, en termes particulièrement véhéments, cette thèse que le droit de propriété ne serait vraiment rétabli en France que lorsque les victimes des confiscations révolutionnaires auraient été indemnisées, et indemnisées en proportion exacte des biens et avantages qu'elles avaient perdus. Un rapport de police de juin 1821 note que cette brochure a eu pour effet immédiat de rendre à peu près invendables les biens nationaux. « J'ai été à même, écrit son auteur, de voir chez un notaire à quel point ils étaient décriés et avilis... les acheteurs ne veulent à aucun prix d'une propriété où il y ait une tache de *nationalité*... » (1).

Tels sont les motifs, assurément très honorables, pour lesquels en ouvrant la session, le 23 mars 1824, Louis XVIII annonça un projet de loi de conversion des rentes pour réduire les impôts et fermer les dernières plaies de la Révolution. Le mot d'indemnité aux propriétaires dépossédés n'était pas prononcé, mais tout le monde comprit que c'était d'elle qu'il s'agissait quand il était question de fermer les dernières plaies de la Révolution : et l'importance capitale de cette mesure, ainsi que de l'opération financière à laquelle elle était liée et qui en était la condition, la nouveauté d'un tel spectacle dans un pays qui n'avait guère connu jusqu'alors en fait de conversions que des réductions arbitraires et des spoliations plus ou moins bien déguisées, tout cela passionna immédiatement l'opinion publique et mit quantité de plumes en mouvement. « Toutes

(1) Arch. Nat., F^7 6677.

les autres questions pâlissent devant celle-là, dit un journal hostile : dans les cafés, les salons, les bureaux, les comptoirs, il n'est plus question d'autre chose ». Les défenseurs du projet étaient d'accord avec ses adversaires pour constater l'émotion inaccoutumée qu'il produisait. « Cette opération, dira à la Chambre Masson, rapporteur du projet, hardiment conçue dans l'intérêt général, frappe et déconcerte une multitude d'intérêts particuliers, notamment dans la capitale. De là cette agitation des esprits qui se manifeste par toutes les issues ouvertes à la plainte, par les journaux, par les brochures, par les conversations ». — « Grands et petits, riches et pauvres, disait le *Courrier français*, tout le monde sent profondément la différence qui existe entre 5 et 4 ». En effet, mais il fallait, pour que cette émotion fût si profonde et si générale, la grande ignorance dans laquelle la France était encore à cette époque des réalités les plus simples, les plus élémentaires, de la vie financière d'une nation. Quand sa rente a dépassé le pair — or le 5 0/0 l'avait atteint le 17 février précédent et était parvenu le 5 mars à 104, 80 — il est de son droit, ou plus exactement de son devoir, dans l'intérêt du pays tout entier, d'offrir à ses créanciers le choix entre un remboursement et une réduction d'intérêts. Et cette grande émotion qui se produisit lorsqu'on sut que le gouvernement avait conçu un tel dessein aurait été plus explicable, au contraire, s'il ne l'avait pas conçu. Quand Laffitte, consulté par Villèle sur le point de savoir s'il avait le droit d'agir ainsi, lui répondit que non seulement il en avait le droit mais que même il y aurait lieu de demander sa mise en accusation s'il ne le faisait point, il dit le véritable mot de la question. Toutes les fois qu'une diminution de l'intérêt de la dette publique devient possible, un gouvernement qui néglige de la faire engage gravement sa responsabilité. Il est vraiment étrange qu'il se soit alors trouvé des hommes pour lui en contester le droit ; et il est plus étrange encore que des rentiers aient osé se plaindre d'être spoliés quand on leur offrait de leur rembourser à 100 ce qu'ils avaient acheté, pour la plupart, 80, ou 70, ou 60, peut-être même 55.

Villèle n'ignorait pas quel soulèvement allait se produire contre lui, surtout à Paris, où étaient plus des 4/5es des porteurs de rentes, et il avait tenu à mettre toutes les chances possibles de son côté. Il consulta Roy, Mollien, qui reconnurent la justice et l'utilité du projet, tout en faisant quelques réserves sur les modalités d'exécution. Pour le point le plus délicat, à savoir le remboursement des rentiers qui préféreraient le remboursement à la conversion, danger bien faible quand le crédit d'un Etat est fortement établi, mais plus sérieux quand il l'est de si fraîche date, il s'était entendu avec les principales maisons de banque de Paris, Laffitte, Clagermann, César

de La Panouse, J. Blanc-Colin, auxquelles se joignirent bientôt, Rothschild, Baring, qui s'engagèrent à fournir éventuellement à toutes les demandes de remboursement, et à prendre elles-mêmes pareille quantité de rentes 3 0/0 à 75, sans autre commission que la jouissance jusqu'au 1er janvier 1826 de l'économie que l'opération allait procurer au gouvernement. Comme il existait alors 197.014.892 fr. de rentes 5 0/0, dont 57 millions, en chiffres ronds, propriété soit de la Caisse d'amortissement, soit de communes, d'hospices, de la Légion d'honneur, ou autres établissements publics auxquels on ne voulait pas faire subir la conversion, 140 devaient y être soumis et remplacés par des rentes 3 0/0 à 75, c'est-à-dire en réalité par du 4 0/0, soit une économie de 1/5e, donc de 28 millions ; les 140 millions n'allaient plus être que 112 (1). Cette commission était-elle excessive ? L'esprit de parti l'a beaucoup attaquée, mais à tort. Etant donné que le concours des banquiers était indispensable et qu'il fallait le payer, ce n'était pas le payer trop cher que s'assurer éventuellement contre toutes chances défavorables et les intéresser au succès de l'opération de la manière la plus directe, car ils se trouvaient ainsi amenés à souhaiter que les rentiers optassent pour la

(1) La composition des 140 millions de rentes, convertibles, selon les idées du temps, était la suivante : 200000 inscriptions, directes ou départementales, qu'on estimait appartenir à 145000 rentiers, savoir :

De 10 à 50 fr. de rente.	10.000 rentiers	310.000 fr. de rente
De 51 à 99.	36.300	2.750.000
De 100 à 999.	76.000	30.600.000
De 1.000 à 4.999.	15.500	42.500.000
De 5.000 à 9.999.	5.000	27.290.000
De 10.000 et au-dessus. . . .	1.600	36.550.000
	144.400	140.000.000

Les 57 autres millions environ de rentes, sur lesquels le projet portait qu'on statuerait à la prochaine session, étaient ainsi divisés :

Caisse d'amortissement	32.539.493 fr.
Invalides de la marine.	3.068.480
Chambre des pairs.	1.358.662
Légion d'honneur.	6.723.408
Conseil du sceau des titres.	100.000
Majorats.	433.931
Immobilisation provisoire.	398.862
Majorats et dotations reversibles	350.564
Compte d'accroissement de majorats et dotations	126.061
Etablissements publics et religieux	4.742.119
Rentes des communes.	2.631.528
Tantièmes	1.813.385
Fonds de retraite	1.710.142

conversion et, en cas d'option contraire, à ce qu'ils fussent remboursés le plus tôt possible. L'inconvénient de cet arrangement était de faire dire que le gouvernement ayant besoin du concours des banques s'était mis sous leur dépendance, chose déjà alors bien faite pour offusquer et pour alarmer l'opinion publique, et qui devait être fortement exploitée par ceux qui, comme Casimir Périer, avaient été tenus, ou s'étaient tenus, en dehors de l'opération.

Le 5 avril Villèle fit connaître à la Chambre le projet de loi autorisant le ministre des finances à substituer des rentes 3 0/0 aux rentes 5 0/0 déjà existantes, soit par échange, soit par remboursement des 5 0/0 au moyen de la négociation de rentes 3 0/0 au taux de 75, et à condition que l'opération présentât pour résultat définitif une économie de 1/5e sur les intérêts de la dette convertie ou remboursée, et que l'Etat entrât en jouissance de cette économie au 1er janvier 1826 au plus tard. Son exposé des motifs insista sur la justice et sur la nécessité de l'opération et s'attacha à réfuter d'avance les principales objections qu'il prévoyait. Attendre davantage, pour qu'il fût bien établi que le taux de l'intérêt était bien décidément tombé au-dessous de 5 ? Ce devait être en effet une critique souvent formulée, alors et depuis : Villèle y répondait en convenant que si le bel état du crédit public provenait avant tout de la bonne situation des finances et de la ponctualité de l'Etat à tenir ses engagements, il était dû aussi à certaines circonstances transitoires dont il importait de profiter pendant qu'elles étaient dans toute leur force : ainsi la conversion que faisait l'Angleterre de son 4 en 3 1/2, et l'espèce de fièvre de hausse qui s'était emparée de toutes les places où se négocient les fonds publics de l'Europe. Mais ne valait-il pas mieux réduire, au lieu des rentes, la dotation de la Caisse d'amortissement ? Villèle repoussait bien loin un pareil manquement à des engagements solennels, d'abord parce que ce serait un manque de foi, ensuite parce qu'il était de la plus haute importance de faire cesser la différence désastreuse entre le produit des capitaux investis dans la rente et le produit de ceux appliqués à l'agriculture, à l'industrie, au commerce : enfin parce que, pour les rentiers eux-mêmes, la spoliation de la Caisse d'amortissement serait un malheur : elle leur ferait perdre en capital ce qu'elle leur conserverait en intérêt. « Touchez à l'amortissement, disait-il, et vous allez voir se tourner à la baisse cette foule de spéculateurs à laquelle il importe peu que ce soit en baisse ou en hausse qu'ils agissent, pourvu que par des mouvements qui attirent le public sur leur terrain, ils puissent y jouer avec lui avec tous les avantages de l'habileté contre l'ignorance. Touchez à l'amortissement et vous saurez à quel prix vous pourrez réaliser plus tard les emprunts que vous aurez à

faire ». Faire exception pour les rentiers victimes de la banqueroute des deux tiers ? Mais pourquoi celui qui a été forcé d'aliéner ses rentes par suite du prétendu remboursement des deux tiers serait-il traité moins favorablement que celui à qui cette banqueroute a laissé les moyens de conserver son titre jusqu'à aujourd'hui, et qui a profité et va profiter encore de l'amélioration que la Restauration a créée dans la valeur de son capital ? « C'était une tentative chimérique que de vouloir effacer toutes les traces des malheurs causés par la Révolution. L'injustice dont on argue n'est pas d'aujourd'hui ; celle qui accompagnerait l'exception qu'on demande pèserait tout entière sur nous ». Toutes ces considérations étaient fort justes et Villèle défendait habilement sa cause. Par malheur il y avait une chose essentielle qu'il ne pouvait pas ou ne voulait pas dire : il ne voulait pas proclamer officiellement que la conversion était faite, avant tout, pour procurer à l'Etat de quoi indemniser les émigrés sans imposer aux contribuables aucune charge nouvelle, et que son but était moins une économie que la possibilité d'une nouvelle dépense. Libre de cette nécessité Villèle eût sans doute fait sa conversion avec toute la clarté et la simplicité que la science financière a depuis longtemps reconnues être les conditions les plus favorables au succès d'une semblable opération ; il était loin de les méconnaître, et quand Roy, critiquant son projet, préconisera conversion du 5 en 4, et ultérieurement, si possible, du 4 en 3, Villèle déclarera dans ses Notes cette thèse évidente et inattaquable : mais il n'était pas libre. S'il l'eût été, il eût sans doute offert aux rentiers du 4 1/2, en attendant le jour où le mouvement de hausse persistant il serait possible de leur faire accepter du 4, et ainsi de suite, pour le plus grand profit du budget ; mais il lui fallait tout de suite une trentaine de millions pour l'indemnité des émigrés et voilà pourquoi il avait été amené à imaginer un fonds qui offrît aux capitalistes et aux banquiers l'appât d'une marge de hausse suffisante pour les intéresser à accepter et à faire réussir la conversion. La politique, plus que la finance, a dicté les dispositions du projet de loi de Villèle, et les critiques qui n'ont pas été épargnées, de son temps ou ensuite, à son projet, en effet critiquable, n'ont pas suffisamment tenu compte de la nécessité qu'il subissait. Son but essentiel n'a pas été de faire une conversion modèle, et conforme à toutes les règles de l'art : il a été de se procurer une disponibilité annuelle d'une trentaine de millions, et par là s'expliquent les défectuosités de son projet qui reste d'ailleurs très habile. Le côté faible en était qu'il pouvait paraître à des yeux prévenus ou malveillants, et il n'en manquait pas, avoir été conçu moins dans l'intérêt du pays que dans celui de ces maisons de banque auxquelles on semblait si soucieux de fournir

un fonds capable de parcourir une sérieuse étape de hausse. Et certes cette considération n'était sans doute pas étrangère à l'esprit de Villèle quand il insistait, comme il le fit, pour une émission de 3 0/0 ; mais c'était à ses yeux le moyen d'indemniser les émigrés sans charge nouvelle pour le pays, le moyen de porter au plus haut point la puissance de notre crédit public, inséparable du respect de la dotation intégrale de l'amortissement. Condamner cette politique, c'était vraiment par trop épouser la conception un peu enfantine de cette fraction du parti royaliste (et aussi d'ailleurs du parti libéral) qui considérait la Bourse comme un lieu de perdition et pour les âmes et pour les fortunes, qu'un gouvernement avait le devoir d'ignorer, ou plutôt même de surveiller et de contrarier (1).

---

(1) Une affaire célèbre venait précisément de mettre aux prises deux conceptions opposées de la légitimité des opérations de Bourse à terme. La Restauration, dans ses grands embarras pécuniaires du début, n'avait trouvé de souscripteurs à ses énormes émissions qu'en faisant celles-ci à bas prix et en offrant par conséquent à ses prêteurs des chances à peu près certaines d'une forte plus-value. Les marchés à terme, qui orientent les cours vers la hausse, s'étaient rapidement développés et les porteurs de rentes s'y livraient assidûment. Les rigoristes s'indignaient de cette ruée générale vers la Bourse : les économistes, les politiques, les financiers, excusaient ces pratiques en raison de leur évidente utilité pour le crédit public et l'activité des affaires. Le monde officiel, les royalistes fervents, se partageaient entre censeurs et complaisants : d'un côté les tenants des idées anciennes, ne connaissant et ne comprenant d'autre fortune que la fortune immobilière, méprisant l'autre ; de l'autre côté, des esprits plus modernes, plus pratiques, pensant qu'après tout mieux valait la rechercher que la maudire, ou ne la maudissant que des lèvres et sachant s'arranger pour goûter *in petto* au fruit défendu. La magistrature était généralement du côté des premiers et elle le prouva dans certains procès qui se produisirent en 1823 et qui sont un des épisodes les plus curieux de l'histoire financière de ce temps.

Les 28 décembre 1822 et 2 janvier 1823, le comte de Forbin Janson chargea l'agent de change Perdonnet d'acheter 150.000 fr. de rente, payables et livrables fin janvier : l'achat fut fait pour 1.334.450 fr. Une forte baisse étant survenue, Perdonnet, de l'aveu de Forbin Janson, revendit ces rentes le 1er février avec perte de 341.325 fr., dont il n'était couvert que par une somme de 60.325 que son client lui avait, d'autre part, fait tenir. Perdonnet réclama la différence que Forbin Janson nia lui devoir, par la raison qu'il s'agissait d'un marché à terme, que jamais son intention n'avait été de prendre possession de ces rentes, qu'il n'avait eu en vue que de simples différences, que la loi ne reconnaissait point de marchés à terme, et que les arrêts du Conseil des 7 août, 22 septembre et 7 octobre 1785, qui les avaient absolument prohibés, étaient toujours en vigueur. Le tribunal de commerce admit la demande de Perdonnet : mais la cour de Paris jugea (9 août 1823) en sens contraire, attendu que « la volonté du législateur depuis l'établissement de la Bourse avait toujours été de prévenir les conséquences désastreuses qu'entraînent pour la société le jeu et le pari sur la variation du cours des effets publics ; que dans les marchés à terme le caractère du jeu et du pari se manifeste principalement par la circonstance que la livraison des effets vendus n'a pas été faite entre les mains de l'agent de change et que

Si tôt que le ministre eut terminé sa lecture, Casimir Périer demanda communication du traité conclu avec les banques, étant nécessaire de savoir sur quelles garanties reposait l'opération, et regretta que ce traité manquât toujours de la garantie la plus essentielle, à savoir la concurrence et la publicité : à quoi il fut répondu que concurrence et publicité étaient inapplicables à une opération

---

le dépôt des mêmes effets n'a pas été régulièrement constaté au moment même de la signature de l'engagement ; que les marchés entachés du caractère de jeu sont entièrement nuls et ne peuvent servir de base à une action judiciaire ; qu'en aucun cas l'agent de change ne peut avoir d'action contre son client puisqu'il est tenu d'avoir les mains garnies en opérant pour lui ; que la stricte exécution des lois et règlements en cette matière peut seule mettre un frein à cette ardeur immodérée de s'enrichir qui s'est emparée des pères de famille, qui au lieu de se livrer à des professions honnêtes et utiles, se précipitent dans des spéculations désavouées par la morale et toujours suivies d'une ruine complète ou d'une fortune scandaleuse ». Arrêt d'autant plus remarquable que la cour, en même temps, se montrait fort sévère pour Forbin Janson et proclamait « sa mauvaise foi ». Les deux parties se pourvurent en cassation : la cour de cassation rejeta les deux pourvois : en ce qui concerne celui de Perdonnet, par ce motif « que l'abrogation des lois ne peut résulter que d'une autre loi ; que si, comme on le prétend, celle dont il s'agit ne peut pas se concilier avec le besoin du commerce et le système actuel des finances et du crédit public, le gouvernement seul a le droit de peser ces considérations et de les juger ». Ainsi les arrêts de 1785 et 22 octobre 1786 étaient toujours subsistants et tout marché à terme était nul. On juge de l'émotion produite par cet arrêt en un temps où les opérations à terme devenaient de pratique courante. Mais la position prise par la cour de Paris et la cour de cassation était trop contraire au mouvement général des choses et des esprits pour pouvoir être longtemps maintenue : elle eût été funeste au crédit de l'Etat, car comme disait très justement en 1824 un mémoire des principaux banquiers et négociants de Paris, les marchés à terme étaient à la fois dans l'intérêt du gouvernement et du commerce : du gouvernement, parce que l'Etat ne pouvait pas faire les négociations de rentes nécessitées par le système de finances adopté sans le secours de ces sortes de marchés..., du commerce, parce que ces marchés offrent aux porteurs de rentes un moyen certain, expéditif et peu onéreux de se procurer, autant qu'ils le veulent, les fonds dont ils ont besoin en donnant pour garantie ces mêmes rentes ; que d'un autre côté, les capitalistes y trouvent le moyen de placer leurs fonds pour aussi peu de temps qu'ils le veulent, et avec la certitude d'y rentrer à volonté. Ainsi d'un côté les rentes deviennent un véritable signe représentatif et augmentent la masse des capitaux, et de l'autre tous les capitaux inactifs trouvent un emploi d'autant et d'aussi peu de durée qu'il convient à leurs possesseurs. Cette augmentation de signes représentatifs et de capitaux circulants tend nécessairement à en faire baisser le prix, c'est-à-dire l'intérêt, et par là rend au commerce le plus utile des services ». On ne pouvait mieux dire : aussi les préjugés de la magistrature furent-ils peu à peu forcés de fléchir. Ce fut tant mieux à tous les points de vue, même à celui de la moralité : la doctrine de la cour de Paris ne tendait à rien moins, contre son intention, qu'à « encourager les gens qui cherchent la fortune dans de folles entreprises, sans qu'une responsabilité sérieuse, légale, les arrête sur la voie des engagements irréfléchis » (Berryer).

dans laquelle il s'agissait non pas de diviser mais au contraire de grouper le plus de forces possibles, et que cette convention, purement éventuelle, n'avait pas à être sanctionnée par une loi. Casimir Périer représenta en vain que le traité avait été communiqué à un membre du Parlement anglais (Baring) et à un agent autrichien (Rothschild) et qu'il était étrange de voir ces deux étrangers plus favorisés que le Parlement français. Une commission fut nommée pour l'examen du projet et le rapport fut confié à Masson, maître des requêtes au Conseil d'Etat, un intime du ministre, qui depuis quelque temps faisait campagne dans le Moniteur pour la conversion. Son rapport (17 avril) rappela toutes les raisons majeures qui militaient pour l'acceptation du projet : la conversion était légitime, utile, opportune, avantageuse ; elle ferait baisser le taux de l'intérêt, au grand avantage des entreprises productives qui ont besoin de capitaux ; elle atténuerait la concurrence que leur faisait l'Etat, par les facilités de tout genre et les séductions qui accompagnent les placements dans les fonds publics avec un intérêt de 5 0/0, maintenant supérieur au taux des principales places de l'Europe. Puis, comme avait fait Villèle, Masson repoussa l'idée de faire exception pour les rentiers victimes de la banqueroute des deux tiers, parce qu'il serait impossible de s'engager dans le dédale de ces liquidations rétroactives, et dangereux de reconnaître un tel droit de récrimination sur le pasé ; celle aussi d'excepter les petits rentiers, ceux qui n'en posséderaient qu'au-dessous d'une certaine somme à déterminer, car alors comment empêcher les gros possesseurs de recourir à des transferts frauduleux, et, surtout, comment juger de la fortune d'un homme par la quantité de rentes qu'il possède, comme s'il ne lui était pas possible de posséder quantité d'autres revenus d'une autre espèce ? Mais pourquoi, au lieu de créer du 4 0/0 au pair, créer du 3 à 75, chose identique quant aux intérêts, mais entraînant une augmentation de plus de 900 millions sur le capital de la dette, et n'était-ce pas payer bien cher l'avantage de la réduction d'intérêts ? A cette critique, une des principales qui dussent être dirigées contre la conversion, Masson répondait que l'augmentation du capital est indifférente, puisque ce n'était jamais un capital, mais toujours des rentes, que la Caisse d'amortissement rachète, et que le prix de ces rentes dépend non pas de la somme capitale énoncée dans l'inscription, mais du taux général des placements au cours de la Bourse. Tout au plus pouvait-on regretter que l'addition de 25 francs au capital de 75 éloignât une conversion nouvelle, aussi longtemps que le taux réel de l'intérêt ne serait pas tombé de 4 à 3 ; on renonçait à une économie douteuse et lointaine pour bénéficier d'une autre qui était certaine et immédiate ; mais

créer du 4 au pair au lieu de 3 à 75 eût été aller au devant d'un échec : ni les rentiers ni les compagnies n'auraient accepté des fonds susceptibles de s'élever rapidement au-dessus du pair et par conséquent les exposant à un nouveau remboursement ou à une nouvelle réduction. Mais enfin ne pouvait-on obtenir cette économie simplement par une réduction du fonds d'amortissement ? Le rapporteur rejetait bien loin cette idée qui perpétuerait le dommage infligé à l'Etat par le fait de servir des intérêts trop lourds, qui attaquerait dans sa base l'institution naissante de la Caisse d'amortissement, qui « livrerait le gouvernement désarmé au premier choc d'un événement qui pourrait réclamer l'emploi du crédit ». Il était essentiel de conserver intact le bon fonctionnement de la Caisse, compromis si on laissait la rente dépasser le pair, car alors il serait manifestement trop absurde de racheter 110 ou 120 ce qu'on avait le droit de rembourser 100, mais assuré si l'on créait du 3. A la vérité en rachetant du 3 on éteindrait, à somme égale, une moindre quantité de rentes qu'en rachetant du 4 ; mais encore fallait-il ne pas prévoir uniquement du 3 0/0 toujours en hausse ; le contraire pouvait aussi se produire (et c'est en effet ce qui se produisit). Et en définitive le prix des rentes se réglait toujours uniquement sur le taux général des placements, quelle que fût la dénomination donnée par la loi aux fonds publics.

Discussion de la conversion du 5 0/0. — Huit jours après cette défense habile du projet ministériel s'engagea la discussion que tout annonçait devoir être vive. Les passions étaient plus excitées que jamais. La conversion était extrêmement impopulaire à Paris où gros et petits rentiers envisageaient avec effroi une diminution de 1/5e sur leurs arrérages. Les libéraux — sauf Laffitte, partisan déclaré dans ses *Réflexions sur la réduction des rentes et sur l'état du crédit* de la réduction du taux de l'intérêt — étaient défavorables, la conversion étant de toute évidence la préface de l'indemnité ; la contre-opposition de droite l'était peut-être plus encore, d'abord parce qu'elle était l'œuvre d'un homme qu'elle n'aimait point, ensuite parce qu'elle jugeait l'occasion bonne de faire de la popularité en criant très haut qu'il était honteux de faire dépendre le sort des émigrés d'une opération de Bourse, et odieux de léser les rentiers pour atténuer l'injustice dont les émigrés étaient victimes. « Ah, dira bientôt M. de la Bourdonnaye, puisse plutôt la fidélité malheureuse supporter longtemps encore avec honneur et résignation sa noble infortune, que d'avoir à rougir d'une indemnité obtenue aux dépens d'une classe moins malheureuse peut-être, mais à laquelle un devoir inflexible n'a pas imposé l'obligation étroite de supporter

la plus longue et la plus dure infortune ». La *Quotidienne*, le principal organe de cette contre-opposition, menait contre le projet une campagne acharnée. « D'une part, disait-elle avec peu de bonne foi dans un article du 13 avril, vous êtes dans l'impuissance de rembourser ; d'autre part les rentiers ne peuvent placer que dans vos mains, donc vous êtes sûrs qu'ils consentiront à la conversion ; ainsi vous diminuez de 1/5e les revenus de plus de 50.000 citoyens qui ne sont pas des agioteurs, qui ont prêté dans des moments difficiles et par un mouvement de confiance envers le monarque ; ce n'est pas au superflu des riches que vous touchez seulement, mais encore au nécessaire de la médiocrité, au pain de l'ouvrier, à ses économies. Que dirons-nous des dots des femmes mariées que la prévoyance des parents a placées sur l'Etat ? Il faudra bien ou les rendre exigibles et alors les confier au mari, ce que les parents ont voulu éviter, ou les laisser placées sur l'Etat et alors subir la réduction à 4 0/0. Que dirons-nous des propriétaires et des usufruitiers d'une rente sur l'Etat qui ne pourront s'accorder, des mineurs qui ne peuvent retirer avant leur majorité, des caisses d'épargne, des tontines, pour lesquelles on vient de créer des rentes de 10 francs ? Voilà par le fait une classe intéressante de Français forcément privée d'un cinquième de ses revenus ; cette conséquence devrait commander de graves réflexions... L'intérêt du crédit public s'oppose à la conversion ; ce qui fait la force du crédit c'est l'exécution rigoureuse des engagements de l'Etat ; oubliez ces engagements et vous n'aurez plus de ressource dans les moments difficiles... C'est mal calculer que de sacrifier à l'épargne de quelques millions par an les incontestables avantages qui résultent du maintien sévère des engagements de l'Etat et du crédit sans bornes et indestructible qui en est la suite... ». Ainsi rien n'était oublié de ce qui pouvait exciter les colères, alarmer les intérêts, éveiller les scrupules. Les salons retentissaient d'imprécations contre Villèle : « Les femmes de haut parage, dit-il dans ses *Souvenirs* (1), voyaient comme conséquence de la conversion la suppression d'une de leurs voitures ; d'autres, la réduction de leur pension de toilette ; celle-ci, la privation d'un maître utile à l'éducation de ses enfants ; celle-là, la nécessité de congédier sa cuisinière ». Ailleurs (2) il remarque finement que les hommes d'argent, préoccupés uniquement du gain immédiat ou prochain, le secondaient de leur mieux dans une œuvre destinée à réduire leurs bénéfices futurs par la diminution du taux de l'intérêt, et qu'au contraire ceux qui devaient en retirer le plus grand avantage, les contribuables, les

(1) V. 87.
(2) V. 15.

propriétaires, se montraient hostiles à une loi dont les effets devaient leur être si favorables : tant les hommes sont hypnotisés par les intérêts immédiats et incapables de prendre l'avenir en considération !

Le premier orateur entendu, le 24 avril, M. de la Bourdonnaye, déversa à flots l'invective, comme on pouvait s'y attendre, sur un projet qui à ses yeux était un défi à la justice, à la morale, à l'intérêt de l'Etat. Il essaya de dénaturer un mot jadis prononcé par Corvetto lors des emprunts de 1817, pour nier à l'Etat le droit de remboursement ; mais Corvetto avait simplement dit que l'Etat s'engageait à payer l'intérêt, non à restituer le capital ; c'était lui prêter ce qu'il n'avait ni dit ni voulu dire que de prétendre lui faire dire, en outre, que l'Etat s'était engagé à ne pas rembourser le capital. Il demanda, si l'intérêt était vraiment tombé à 4, comme on l'affirmait, pourquoi on ne proposait pas un nouvel emprunt à ce taux et pourquoi, si on pensait qu'il ne réussirait pas, on affirmait cependant que l'intérêt était vraiment descendu à 4. Il railla ce 3 0/0 à 75, doué, disait-on, d'une vertu secrète, d'un mérite occulte, secret qui n'était que celui de l'agiotage, appât qui devait longtemps encore lui servir d'aliment si l'on adoptait le projet. Et il termina en adjurant de repousser une loi ruineuse pour une classe de citoyens et sans utilité réelle pour l'Etat, puisqu'elle ne diminuait ses charges annuelles qu'en augmentant ses dettes en capital et en rendant donc l'extinction plus lente et plus dispendieuse. « Vous repousserez une loi qui bien loin de mettre un terme à l'agiotage expirant lui fournit un nouvel aliment dans les 25 0/0 de prime qu'on lui offre dans le nouvel emprunt..., qui tend bien plus à ouvrir de nouvelles plaies qu'à fermer les anciennes, parce que ce n'est pas en jetant de nouveaux ferments de discorde qu'on apaise les passions, et que ce n'est pas par de nouvelles injustices qu'on doit réparer les anciennes ».

Plus intéressant fut le discours de Humann, qui eut le rare courage de se séparer pour la circonstance du petit groupe libéral auquel il appartenait et de quitter son rôle ordinaire d'opposant pour rendre justice à l'utilité du projet, ainsi qu'au magnifique développement de la puissance financière de la France : des impôts qui eussent paru fabuleux à nos pères étaient consentis volontairement et payés sans murmure ; des budgets de 1 milliard étaient équilibrés sans embarras ; des guerres lointaines et coûteuses étaient supportées presque à l'insu des contribuables ; la cause en était le progrès du commerce et de l'industrie, et ce respect de la liberté individuelle, qui favorise la prospérité générale et fait la force des gouvernements. Il se déclara nettement, lui d'ordinaire contradicteur et tout prêt à reprendre ce rôle de contradicteur toutes les fois que le ministère attaquerait

les principes politiques sur lesquels reposait le bonheur de la France, favorable à la conversion, à la diminution du taux de l'intérêt, qui devait exercer une si heureuse influence sur le développement de l'industrie et du commerce, et railla la prétention injustifiable des rentiers, eux qui sont à l'abri des charges publiques et qui ont déjà vu leurs fonds s'élever de près de moitié, de vouloir conserver, envers et contre tous, des rentes supérieures au taux normal de l'intérêt. Il regretta seulement qu'on créât du 3 au lieu de créer du 4 ou tout au moins du 3 1/2, qu'on éloignât ainsi les chances d'une conversion nouvelle, qu'on fît toute l'opération en une fois : et cette manière de voir, naturelle de la part d'un orateur peu soucieux de procurer aux émigrés l'indemnité impatiemment attendue, était, on l'a vu, bien supérieure, au simple point de vue exclusivement financier, au projet ministériel dominé par des préoccupations d'un autre ordre. Il regretta aussi la distinction faite entre 5 0/0 à convertir et 5 0/0 dispensé de la conversion, tout en admettant cependant le maintien du 5 pour les établissements de charité, les fabriques, les communes, dont les rentes étaient surtout la représentation des fonds dont ils avaient été dépossédés. Surtout il se montra moins convaincu qu'on ne l'était autour du ministre de la nécessité de maintenir intact le fonctionnement de l'amortissement, et, abordant à ce propos une question des plus graves et des plus intéressantes, il émit l'opinion que vu la puissance acquise par le crédit public la dotation de la caisse jointe au produit des rentes rachetées (alors 33 millions) constituait un fonds trop considérable et que la première chose à faire serait de convertir en 3 tout, ou au moins partie, de ces 33 millions de rentes pour soulager les contribuables. Telle était aussi l'opinion de Ganilh (1) qui eût voulu voir réduire à 24 millions (soit 1 0/0 du capital rachetable) le fonds total de l'amortissement, les fonds étant plus en sûreté et plus productifs dans les mains des contribuables que dans celles de l'Etat ; le plus fidèle dépositaire de la fortune publique était le contribuable qui la produit, la féconde et l'accroît par ses travaux, répare par ses économies les atteintes

(1) *De la réduction des rentes*, 1824. Ganilh, assez habile dans cet écrit à mettre le ministre en contradiction avec lui-même, s'étonne que quand on veut réduire la rente de 5 à 4, on appelle en même temps manque de foi toute réduction de l'amortissement, alors que dans le contrat de rente une somme fixe a été promise au rentier, tandis que rien ne lui a été promis sous le rapport de l'amortissement et qu'en Angleterre le gouvernement se considère si bien comme libre de disposer comme il veut du fonds d'amortissement qu'il vient précisément de faire usage de cette liberté dans une très grande mesure. Il raille aussi Villèle de ne vouloir convertir que 140 millions, comme s'il avouait par là même que l'opération n'aurait aucune chance de succès si elle s'appliquait à 200 : mais qu'est-ce qu'une mesure dont la justice dépend de sa non-généralité ?

que lui portent l'excès des dépenses et les fausses mesures du pouvoir : tout au moins eût-il voulu qu'on fît précéder la réduction de la rente d'une réduction de l'amortissement, afin de bien constater si les hauts cours de la rente proviennent bien de l'abondance des capitaux plutôt que des rachats de la Caisse. Si cette réduction n'opérait aucune oscillation dans le cours de la rente, il serait évident que celui-ci est réglé par l'abondance des capitaux, et l'on pourrait alors opérer la conversion avec pleine confiance. Si elle entraînait une certaine baisse de la rente ce serait un mal, mais bien léger en comparaison de celui qui serait évité. C'est, ajoutait-il, une rumeur que l'on entend partout et que sa vraisemblance autorise. — Mais le culte de l'amortissement était alors dans toute sa force et de semblables idées ne pouvaient guère avoir d'écho ; on peut même douter que leur adoption eût été désirable, car il y avait — et d'ailleurs il y a toujours — dans ce mot d'amortissement une puissance, un prestige, dont il importe de ne pas faire fi. Il a été démontré bien des fois qu'au lieu de consacrer d'abord 40 millions, puis davantage, à l'amortissement, la Restauration eût eu bénéfice matériel à renoncer à cette allocation et à en consacrer le montant simplement à emprunter moins ; mais on n'a jamais démontré que dans cette hypothèse elle eût reconstitué le crédit et placé ses emprunts à des cours aussi élevés, car elle se fût privée elle-même d'une force morale considérable. Illusion, si l'on veut ; mais les illusions ne sont-elles pas parfois une force, et une très grande force !

Après que la Chambre eut entendu un troisième orateur peu favorable, Richard, alarmé lui aussi de l'augmentation du capital nominal de la dette et partisan d'une suspension de l'action de l'amortissement lorsque la rente serait au-dessus du pair, Villèle jugea nécessaire de reprendre la parole et de démontrer de nouveau pourquoi il était nécessaire de faire quelque chose et impossible de faire autre chose que ce qu'il proposait. La rente au-dessus du pair devait nécessairement se déclasser et passer des mains de ses possesseurs ordinaires dans celles des spéculateurs, et c'est ce qu'on avait déjà vu se produire; la perspective d'un remboursement pesait sur les cours et ôtait au crédit la faculté de se développer, de parvenir à la diminution si désirable du taux de l'intérêt : il fallait donc agir : à 4 ou à 3 1/2 il eût été impossible de trouver des capitalistes s'engageant à fournir les sommes nécessaires aux remboursements possibles ; on avait dû franchir tous les degrés intermédiaires et arriver à du 3 à 75 : il était impossible de faire mieux et il avait même eu quelque peine à trouver à ce prix des banquiers disposés à garantir le succès. Les plaintes assourdissantes des rentiers et de ceux qui pour la circonstance se faisaient leurs avocats étaient singulièrement

exagérées ; quand l'Etat a payé jusqu'à ce jour des intérêts de 6, 7, 8, quand un amortissement richement doté travaille depuis 8 ans à accroître la valeur de leur capital, quand la plus-value ajoute à leur fortune plus de 30 0/0 et que le gouvernement offre de leur rembourser à la fois et le capital et la plus-value, pouvait-on se plaindre qu'il usât d'un pareil droit ? Mais les contribuables n'avaient-ils pas à se plaindre d'une augmentation de 933 millions sur le capital nominal de la dette, qui prolonge le sacrifice imposé pour la dotation de l'amortissement ? « Tout le prestige de l'erreur avec laquelle on a abusé le public repose sur ce qu'on a supposé que les 5 0/0 seraient rachetés à 100, taux où ils sont aujourd'hui, et que les 3 seraient rachetés après être montés de 75 à 100, sans songer que la même progression de hausse devait être appliquée aux deux systèmes pour pouvoir les comparer avec exactitude sous le rapport de la durée du rachat de la dette : supposer les 5 0/0 fixes et les 3 0/0 croissant, c'est se donner à peu de frais les moyens d'amener le résultat qu'on cherche. Mais la réduction de la dotation de la Caisse d'amortissement ne serait-elle pas le moyen de faire tourner au profit du Trésor les résultats heureux des longs et pénibles sacrifices qu'il a faits au crédit, de concilier ce qu'exige l'intérêt général avec les ménagements dus aux intérêts particuliers ? Réduire l'amortissement dans les temps de repos et de prospérité c'est lui ôter sa principale utilité : sa destination est bien moins d'anéantir une dette publique qui doit toujours exister dans le système de crédit que nous avons fondé que de recueillir sans dommage pour les contribuables les moyens de les dispenser des subventions extraordinaires qu'ils ne pourraient supporter sans ruine dans les temps de guerre et de calamité... et sa puissance est loin d'être disproportionnée avec la nécessité de conserver à l'Etat un crédit assez fort pour supporter les nouveaux emprunts qu'un royaume comme la France doit toujours avoir la possibilité de contracter... (D'ailleurs) ce n'est pas quand un emprunt de 23 millions est en voie d'exécution et que la moitié des termes du versement reste encore à courir qu'il conviendrait d'altérer un des moyens de crédit sur lesquels vos prêteurs ont dû compter... La conversion de nos rentes ne met aucun obstacle à ce que plus tard, dans des temps de calamités et de besoins urgents, vous préfériez, comme l'a fait quelquefois l'Angleterre, l'usage momentané des fonds de l'amortisse- à un emprunt onéreux ; c'est une ressource à laquelle nous pensons qu'il serait dangereux de recourir, mais qui se trouve ménagée dans notre système, tandis que dans le système opposé on rend à tout jamais impossible la conversion en réduisant l'amortissement... Suspendre l'amortissement aussitôt que les 5 0/0 auraient atteint le

pair pour le faire agir de nouveau dès qu'ils tomberaient au-dessous ? Mais alors il ne serait plus établi que dans l'intérêt des rentiers et des capitalistes, et votre devoir envers les contribuables vous interdit l'adoption d'un plan qui leur serait si funeste. En vérité aucun plan ne saurait être conçu d'une manière plus opposée aux intérêts généraux et aux devoirs qui vous sont imposés que celui de cette suspension, inexécutable au reste, de l'action de votre amortissement... Nous avons combiné les diminutions que l'Etat devait apporter dans ses charges avec les dédommagements que les rentiers sont en droit d'attendre de la loyauté du gouvernement... Ils sentiront, nous le pensons du moins, l'avantage de continuer avec lui une association d'intérêts qui semble leur avoir été jusqu'à présent assez profitable. Bien peu voudront se jeter dans les embarras et les dangers d'un nouveau placement, surtout s'ils réfléchissent que lorsque les capitaux ont obtenu partout un grand accroissement, ce serait immoler à des espérances presque chimériques le bénéfice contraire que leur présentent les 3 0/0 qui leur sont offerts... » Et reprenant l'histoire de ses négociations avec les compagnies de banquiers, affirmant de nouveau avec force que ce n'était qu'avec peine qu'il avait pu les faire consentir à se charger de tous les frais, de toutes les éventualités des remboursements qui seraient demandés, et que l'abandon des bénéfices de la conversion jusqu'au 1er janvier 1826, soit 35 millions, n'était nullement exagéré pour la rémunération d'un tel service, il terminait en déclarant qu'il n'était pas permis d'hésiter à accomplir à ce prix une des opérations les plus propres à assurer le crédit, la richesse et la prospérité de notre pays.

L'effet considérable produit par ce discours n'empêcha point les mêmes critiques d'être de nouveau répétées et même parfois, soit à droite, soit à gauche, en termes particulièrement injurieux pour le président du Conseil. Bourdeau, procureur général, plaignit les petits rentiers, et le crédit de l'Etat compromis par ce qu'il lui plaisait d'appeler un manque de foi ; Crignon d'Auzouer (un ultra, qui, s'il faut en croire Villèle, possédait 80.000 francs de rentes acquises au cours de 7 francs et qui entendait bien les conserver intactes) demanda si en enlevant le 5e d'un revenu dont les gouvernements antérieurs avaient déjà envahi les deux tiers, le père adoptif de ce projet ne craignait pas qu'on fît une comparaison entre les deux gouvernements spoliateurs : comparaison qui pourrait bien ne pas être en sa faveur, car si la blessure faite par le premier était plus profonde, du moins était-elle commandée par une impérieuse nécessité : s'il eût acquitté ses dettes, il n'eût pu payer ses soldats : tandis que maintenant on vantait l'état florissant du royau-

me, on préconisait son immense crédit, fruit de son exactitude à tenir ses engagements, et en même temps on se faisait une arme de la prospérité publique contre la tranquillité particulière, on dérogeait aux promesses les plus sacrées, et on ne craignait point de se mettre en regard avec ces financiers de sinistre mémoire dont les actes de mauvaise foi avaient souillé notre histoire. Stanislas de Girardin, faisant chorus avec ce grand seigneur, appela banqueroute l'opération proposée et prédit que le nom de Villèle serait désormais inséparable de celui d'un certain abbé tristement célèbre au même titre ; puis, après l'avoir comparé à Terray, il le compara aussi à Colbert, du moins quant à sa haine pour les rentiers, et lui rappela, au milieu des plus violents murmures provoqués par cette inconvenance, les cendres de cet illustre ministre troublées par la fureur de ces mêmes rentiers, et les nuits sans sommeil de son premier commis qui croyait toujours voir en songe une troupe de rentiers acharnés contre lui. Corbière protesta vivement contre ces excès de langage et l'impression de cet injurieux discours fut refusée. Il contenait un tableau assez piquant de la Bourse d'alors, au seul profit de laquelle, d'après lui, le projet avait été conçu : « C'est là que chaque jour on voit des milliers d'hommes se tenir pendant plusieurs heures plus pressés, plus entassés, plus gênés, qu'on ne l'était jadis au parterre de l'Opéra ; c'est là que des hommes appartenant à toutes les classes de la société, enivrés par le trompeur appât d'un gain facile et prompt, viennent risquer leur fortune, celle de leurs enfants, la dot de leurs femmes, l'honneur de leur famille, et sortent ruinés, déshonorés, désespérés, de cette épouvantable maison de jeu pour aller traîner en pays étranger une existence flétrie rue Vivienne ».

Le comte Ferdinand de Berthier voyait aussi dans le projet un moyen de faciliter le jeu de la Bourse, ruine de la morale publique et par conséquent véritable ruine de l'Etat, et proposait de faire en faveur des émigrés une création de rentes 3 0/0 d'une trentaine de millions, en supprimant en même temps les 33 millions de rentes 5 0/0 rachetées par la Caisse d'amortissement : il resterait ainsi une différence qu'on pourrait employer à diminuer l'impôt, ou à améliorer le sort du clergé. Système assez séduisant, mais qui laissait l'Etat sous la charge d'une dette à gros intérêt sans la réduire. Méchin, député de gauche, rappela injustement, contre le projet, le noble langage tenu autrefois par Cretet au Conseil des Anciens lors de la banqueroute des deux tiers, à savoir que « il importait de donner à la masse des citoyens des idées grandes, nobles, généreuses, qui s'accordent peu avec des réductions et des mobilisations forcées, lorsque celles-ci n'ont pas pour elles la nécessité la plus impérieuse et la plus évidemment démontrée ».

Casimir Périer, toujours plein de fiel contre ces ministres qui ne repoussaient pas, qui même recherchaient le concours des capitaux étrangers (ce concours si utile, cependant, et auquel la France avait dû sa libération), apporta dans la discussion toute la violence à laquelle il fallait s'attendre de sa part. Son grand grief était que le ministre eût préparé en secret, de concert avec l'étranger, une opération désastreuse, sans laisser aux rentiers, entre la menace et l'exécution « d'autre intervalle que celui qui existe entre l'éclair qui éblouit et la foudre qui écrase. . Depuis quatre mois vous méditiez cette opération avec des étrangers, vous signiez avec eux des traités secrets, eux seuls étaient instruits, quand toute la France ignorait vos projets; vous donniez à des Anglais, à des Autrichiens, tous les moyens de jouer à coup sûr contre les Français, avec tous les avantages de l'habileté contre l'ignorance, et vous appelez cela de la loyauté » ! Il parla ensuite d'une guerre allumée entre les départements et la capitale, entre la propriété foncière et la propriété mobilière, entre ceux que l'on dépouille et ceux que l'on veut indemniser, d'une sorte de hourra contre la capitale et ses habitants. Aujourd'hui il paraissait juste de supprimer un 5e des rentes, demain il paraîtrait plus juste encore de leur faire supporter un impôt du 5e de leur revenu pour assimiler leurs charges à celles de la propriété foncière. Entrant enfin après ces violences de langage dans un examen plus objectif du projet, il critiqua la conversion en 3 comme devant rendre plus difficiles des conversions nouvelles, blâma cette avidité de jouir de suite d'une réduction de 28 millions en sacrifiant pour l'obtenir des économies futures plus importantes, et dit, sur le plus d'avantage qu'il y aurait eu à descendre progressivement du 5 au 4 1/2 ou au 4 1/4, puis au 4, puis au 3, des choses parfaitement exactes, mais incompatibles, nous le savons, avec le désir du gouvernement de lier conversion et indemnité. « Admettons que vous n'eussiez point trouvé de prêteurs à 4 0/0 (c'était une assertion sur laquelle il revenait sans cesse et avec force que le taux véritable de l'intérêt n'était pas 4, et que c'était pour cela même qu'on était obligé de faire aux compagnies des sacrifices énormes quand on voulait ne donner que du 4), qu'il eût fallu accorder 4 3/4, 4 1/2, 4 1/4, votre opération n'était point empêchée par là, seulement elle ne s'effectuait qu'à diverses reprises : elle était moins colossale, mais elle était plus sûre. Vous seriez toujours arrivé à la même économie définitive et probablement dans un temps assez court, d'après tout ce que nous voyons et ce que vous nous dites vous-même de l'état progressif de notre crédit... et sans grossir le capital de la dette de cette somme de 933 millions que toutes les subtilités du monde ne pourront nous faire regarder comme fictive et insignifiante,

puisque le remboursement en sera effectué par la Caisse d'amortissement avec les écus provenant des contributions publiques ». Et à ce propos il critiqua la trop forte dotation de l'amortissement, hors de proportion avec celle de l'amortissement anglais qui ne dépassait pas 1/3 0/0 de la dette. 40 millions seraient bien suffisants pour soutenir le crédit de la France, et cela dispenserait « des conseils intéressés de ces étrangers qui tous les 2 ou 3 ans viennent faire leur tour de France, non pour satisfaire leur curiosité, mais pour présider à l'éducation financière de nos ministres, qui ne croient pas leur payer trop cher le prix de leurs leçons en leur permettant d'exploiter la fortune publique... Si MM. les ministres ont pu faire abnégation de leur propre dignité ils devaient au moins se rappeler qu'ils étaient chargés de la nôtre... Retirez votre projet et pour Dieu conservez votre portefeuille, mais ne nous ruinez pas. « Ce discours outrageant souleva plus d'une fois de véhémentes protestations et la Chambre refusa d'en voter l'impression. Villèle crut nécessaire d'y répondre. Il nia que son projet eût été conçu dans le but de procurer une indemnité aux émigrés, alors qu'il eût été plus exact de dire que la conversion, dans tous les cas nécessaire, avait été compliquée et surchargée d'une disposition critiquable dans le but d'indemniser les émigrés. Mais il réfuta de façon décisive le reproche de Casimir Périer d'avoir préparé longtemps à l'avance et secrètement le coup dont il se proposait de frapper les rentiers ; il était loin de l'avoir prévu de longue date, car autrement il n'aurait pas, en juillet 1823, émis du 5 0/0 à 89,55 ; il aurait retardé cet emprunt, comme il lui était facile, pour le placer à de plus hauts cours. Il ne fallait point parler non plus d'absence de concurrence et de publicité. La concurrence avait eu lieu ; elle avait eu lieu de la part de ceux qui, voyant la rente au pair, avaient senti sur-le-champ qu'une mesure financière était indispensable et étaient venus proposer au ministre d'y concourir, chacun suivant un mode différent. Cette sorte de rivalité s'est établie entre quatre compagnies dont, quoi qu'en dît le préopinant, une seule pouvait être qualifiée d'étrangère. « Ces quatre compagnies ont fait des propositions. Le ministre a dit à chacune d'elles : Vous n'êtes pas en état de faire seule cette immense opération ; pour n'être pas fictive elle doit offrir toutes garanties pour le gouvernement d'une part et de l'autre pour les rentiers qui préféreraient le remboursement ; elle doit être faite par les puissances financières qui réuniront plus de ressources : d'autres compagnies ont fait comme vous des propositions et j'exige qu'elles se rassemblent toutes. Le public en a été promptement informé et c'est la veille du jour où le discours d'ouverture a été prononcé, le 22 mars, que le traité éventuel a été signé ». Le ministre affirmait ensuite que la

réduction ultérieure au taux de 3 n'était nullement impossible et qu'il espérait bien la voir réalisée pour le plus grand profit de l'agriculture et des spéculations industrielles ; on avait vu les capitaux reprendre cette direction dès que la rente avait acquis le cours de 95, et il était à présumer qu'ils s'y emploieraient en plus grande quantité quand l'intérêt serait réduit à 4, puis peut-être à 3. Villèle tint aussi à ne rien laisser subsister de ce que Casimir Périer avait dit de ses procédés brutaux envers les rentiers. « Combien plus, dit-il à la Chambre des pairs, l'Angleterre avait-elle agi plus rapidement dans sa récente conversion du 5 en 4 ! Un mois a suffi pour qu'elle fût annoncée, proposée, adoptée, consommée, tandis qu'en France elle a été préparée pendant plusieurs mois : du 25 février au 18 mars tout a été consommé en Angleterre et tous les porteurs qui n'ont pas fait connaître leur avis le 4 mars au plus tard, ont été supposés consentants. Quant au remboursement des non acceptants, les conditions dans lesquelles il s'opère sont tellement en faveur de l'Etat qu'elles équivalent presque à un remboursement à volonté. Pourvu que l'Etat paye 1/3 de sa dette au 10 septembre, il peut payer le reste à telle époque qui lui conviendra, à la seule condition de prévenir six mois d'avance et de ne pas donner d'acompte de moins du dixième de la somme due ».

La discussion générale se termina le 29 avril par un résumé de Masson qui de nouveau affirma la justice et la nécessité de l'opération, réfuta les objections, montra qu'il n'y avait pas lieu de s'alarmer de l'augmentation du capital nominal, les bénéfices offerts dans la limite de 75 à 100 étant aussi restreints qu'ils peuvent l'être, et l'étant infiniment plus que les bénéfices du même ordre jusqu'ici toujours accordés par l'Etat ; c'était une concession équitable pour les porteurs de rentes, indispensable aux banquiers dont l'appui était nécessaire, indispensable pour conserver au cours de nos effets publics cette élasticité sans laquelle ils seraient bientôt repoussés de tous les grands marchés de l'Europe : le seul sacrifice qu'elle nous imposât éventuellement était fort au-dessous des nombreux avantages qu'elle nous procurait. Il ne fallait pas réduire l'action de la Caisse d'amortissement, il ne fallait pas suspendre ses rachats : « mieux valait reculer la limite conventionnelle (du pair) quand le crédit d'un Etat était devenu assez prospère pour qu'elle fût atteinte et dépassée, et restituer aux effets publics une faculté d'ascension qu'ils allaient perdre, en la compensant toutefois par une réduction sur les intérêts ; mais arrêter volontairement ce mouvement d'ascension des rentes sur l'Etat, les menacer d'un rachat partiel et fortuit qui comprimerait exclusivement cette sorte de valeur au milieu du cours progressif de toutes les autres, lui défendre

pour ainsi dire d'arriver à son taux naturel en plaçant une barrière sur sa route, frapper les rentes d'une sorte de maximum, c'est pour nous une pensée si étrange qu'il nous a été impossible de la soumettre à un examen sérieux ».

Vint ensuite la série des amendements que ce discours et ceux du ministre avaient déjà condamnés d'avance, mais que leurs partisans persistèrent néanmoins à présenter ; tantôt il fut demandé que l'option entre conversion et remboursement ne s'appliquât qu'aux rentes émises depuis 1816, afin de laisser intactes les rentes échappées aux banqueroutes de la Révolution ; tantôt qu'on exemptât les rentiers n'ayant pas plus de 1.000 francs de revenu (amendement Sanlot Baguenaut) ; tantôt qu'à partir du 1er janvier 1826 la Caisse d'amortissement fût réduite à sa dotation de 40 millions, et n'eût plus la disposition des rentes rachetées par elle à cette date : la proposition fut rejetée par cette triple raison qu'elle était contraire aux dispositions formelles des lois des 28 avril 1816 et 25 mars 1817, qu'elle avait rapport au budget de 1826, lequel n'était pas en question, et qu'elle était contraire enfin au droit d'initiative du roi. Seul un amendement Leroy parut d'abord devoir avoir meilleure fortune ; il portait substitution de rentes 4 0/0 aux rentes 5 0/0, avec faculté pour les porteurs d'opter entre le remboursement du capital nominal et la conversion, et ajoutait que le remboursement serait fait sur chaque inscription par dixième, d'année en année, à partir de 1825, en laissant aux porteurs l'option d'une réduction à 4 0/0 sur chaque dixième remboursable ; d'où cette conséquence importante que dans l'hypothèse la plus fâcheuse l'Etat n'aurait toujours à rembourser par an que 14 millions, dixième des 140 millions de rentes convertibles, et que par conséquent le concours onéreux des banquiers cessait d'être aussi nécessaire. La proposition fut accueillie par la Chambre avec tant de faveur que Villèle, inquiet d'ailleurs du soulèvement de l'opinion qui ne diminuait pas, jugea nécessaire de ne pas la repousser absolument : mais il tint à ne pas exclure par là le 3 0/0, partie essentielle de son système ; il admit faculté pour les rentiers de prendre du 4 0/0 au pair avec garantie contre un nouveau remboursement jusqu'au 1er janvier 1830 et jouissance de l'intérêt courant jusqu'au 1er janvier 1826, mais en leur laissant aussi faculté d'opter entre remboursement et conversion en 3 0/0 au cours de 75 à dater du 22 septembre 1824. La proposition fut renvoyée à la commission : celle-ci, après une discussion très vive, constata que l'alternative proposée serait sans effet attendu que personne ne serait assez mal avisé pour préférer du 4 au pair à du 3 à 75. La division fut demandée, et, malgré le ministre, votée, mais aussitôt la Chambre rejeta l'article 1 de l'amendement, qui dès lors devint caduc, et

l'article 1 du projet de loi fut voté à une grande majorité. Il y eut plus de résistance lorsqu'on arriva aux conditions de l'opération et que Villèle, sommé de dire comment il ferait si tous les porteurs de rentes convertibles réclamaient leur capital, soit 2.800 millions, répondit que l'hypothèse était absurde, que les banquiers avaient pris un engagement très suffisant en promettant 370 millions, au moins, s'il le fallait, pour le terme d'octobre 1824 : ce dont Casimir Périer tira argument pour accuser le traité d'imprudence, de légèreté, de coupable faiblesse envers les banquiers : et il se permit contre le ministre de nouvelles personnalités qui soulevèrent des murmures prolongés. « Si, disait Villèle, le malheur voulait que 1.200 millions de remboursement fussent demandés, 370 seraient payés en octobre, le reste à un autre terme : je dis que ce serait un malheur parce que ce serait la preuve que les rentiers se seraient exposés au préjudice que nous avons voulu leur épargner, celui de racheter plus cher ce qu'ils auraient refusé au taux que la loi leur accordait ». D'autres amendements furent écartés et l'ensemble de la loi fut voté (4 mai) par 238 contre 145, minorité inaccoutumée dans cette Chambre, qui encouragea les adversaires passionnés de la loi à demander une revanche à la Chambre des pairs.

Dès le 6 mai le projet fut porté à la noble Chambre. Villèle insista surtout sur ce point que l'économie à réaliser n'avait pas été le seul ni même le principal but que le gouvernement s'était proposé. La conversion était nécessaire parce que la fortune publique se trouvait comprimée par l'effet même d'une prospérité sans exemple dans notre histoire ; la carrière ouverte au crédit était devenue trop étroite : il était nécessaire que les limites en fussent élargies ; les rentes se déclassaient et la confiance s'affaiblissait par l'effet même de ce mouvement de hausse qui les avait amenées au-dessus du pair ; la nécessité s'imposait de substituer au 5 0/0 des fonds exempts du même inconvénient. Du 4 0/0 offert au pair aurait laissé le crédit dans une situation stationnaire et retardé la baisse du taux de l'intérêt ; le 3 0/0 au contraire procurait cet avantage ; l'augmentation du capital nominal ne devait inspirer aucune inquiétude puisque, à la différence des particuliers, l'Etat n'a pas à rembourser : il rachète, au cours de ses effets ; même l'action de l'amortissement a moins pour but d'anéantir la dette que de prévenir sa trop grande extension et de préparer les moyens de l'accroître avec moins de dommage dans les temps de nécessité, par la baisse du taux de l'intérêt. L'adoption du projet fortifierait le crédit public, et ferait refluer vers l'agriculture et l'industrie des capitaux qui leur étaient bien nécessaires.

Les dispositions de la noble Chambre n'étaient pas favorables.

Chateaubriand, en désaccord avec Villèle depuis la guerre d'Espagne et depuis que Villèle manifestait des préférences pour une politique de prudence, dégagée des exagérations de l'esprit de parti, montrait beaucoup de froideur ; il reprochait au président du Conseil de vouloir *attacher la France par en bas* ; son attitude et celle de ses intimes prouvait clairement qu'on ne leur déplairait guère en attaquant le projet ; on lui prêtait ce mot qu'il avait déjà vu des hommes se casser la tête contre un mur, mais des hommes bâtissant un mur exprès pour se casser la tête contre lui, cela il ne l'avait jamais vu avant Villèle. La commission de la Chambre comprit le comte Roy et Mollien, à qui Villèle avait confié ses intentions, qui les avaient approuvées, mais qui maintenant évoluaient visiblement, surtout le premier, toujours un peu candidat à ce ministère des finances qu'il avait possédé sous le second ministère Richelieu, et de plus propriétaire de 500.000 livres de rentes qu'il n'avait nulle envie de voir réduites à 400.000. Elle prit pour rapporteur le duc de Lévis, un intime de Chateaubriand. Son rapport (21 mai) ne conclut pas au rejet mais ne poussa pas très vivement à l'acceptation. Il constatait qu'il y avait eu dans la commission unanimité pour reconnaître à l'Etat le droit de rembourser, majorité pour reconnaître l'utilité de faire usage de ce droit, se ralliait sans enthousiasme à la conversion en 3 à 75, ne pensait point que l'augmentation du capital nominal fût de nature à faire repousser le projet, mais pensait qu'on dépassait la juste mesure en tenant les fonds de l'amortissement pour aussi sacrés que ceux de la dette. Pour lui les calculs compliqués par lesquels partisans et adversaires du projet avaient cherché à déterminer le temps et les frais nécessaires à l'extinction de la dette, tous basés sur l'hypothèse de la continuation intégrale de l'action de l'amortissement, étaient par conséquent négligeables. Il regrettait, et cette observation était fort juste, que la dette française ne se composât que d'un seul fonds, le 5 0/0 ; si les emprunts émis depuis 1817 avaient été des emprunts à types différents, l'appréciation exacte du taux du crédit public en serait plus aisée, et la conversion facilitée : mais il n'était au pouvoir de personne de revenir sur les faits accomplis. Il trouvait exagérés les 35 millions garantis aux banquiers. Sa dernière phrase était pleine de sous-entendus menaçants. « Nous n'avions pas, disait-il, à examiner si par d'autres combinaisons on pouvait arriver au même but avec plus d'avantages ; c'est sur le projet de loi tel qu'il nous est présenté qu'il s'agit de statuter ». Mais ce qui devait faire le plus de tort à Villèle, ce fut le bruit répandu que la commission avait reçu des banquiers réunis l'offre de continuer aux rentiers les moins fortunés, pendant 5 ans, jusqu'à concurrence de 40 millions, le 1 0/0 que les

rentiers convertis allaient perdre. Quoi! leurs bénéfices devaient donc être immenses, pour qu'ils pussent sans se gêner sacrifier 40 millions! On juge de l'effet produit par cette nouvelle perfide, dont un peu de réflexion aurait pu et aurait dû faire reconnaître l'absurdité. La prétendue offre n'émanait que d'un seul d'entre eux, Sartoris, qui précisément avait lors des négociations demandé des conditions beaucoup plus onéreuses pour l'Etat que les trois autres, et n'était finalement entré dans le traité qu'en sous-ordre et à condition que les trois autres compagnies eussent seules la direction de l'affaire. Blessée de cette infériorité, la compagnie Sartoris avait fait le lendemain de la signature du traité l'offre de n'exiger aucune commission : et c'était cette offre, tombée sans doute sous les yeux de la commission de la Chambre des pairs qui avait été prise par elle comme sérieuse et comme émanant des banquiers réunis. C'est ce que Villèle s'empressa de faire connaître à la Chambre dès le moment où la discussion s'ouvrit (24 mai) : et il donna lecture d'une lettre des trois autres compagnies, Laffitte, Baring et Rothschild, désavouant nettement la démarche attribuée à leur collègue, affirmant qu'ils n'avaient jamais eu semblable pensée, que s'ils l'avaient eue ils n'auraient pas commis l'inconvenance d'en parler à quiconque avant d'en avoir parlé au ministre lui-même, enfin faisant ressortir l'impossibilité d'une telle offre, alors que le maximum de leurs bénéfices possibles ne pouvait dépasser 35 millions et devait rester sans aucun doute fort au-dessous.

Après cet incident qui prouvait qu'on ne ferait nul scrupule d'employer contre le ministre les armes les plus empoisonnées, le comte Roy prit la parole et soutint qu'il n'était pas exact que le taux véritable de l'intérêt fût de 4 : il était toujours de 5, et la preuve en était qu'on se sentait obligé, en offrant un intérêt de 4, d'offrir en même temps une augmentation d'un tiers sur le capital, augmentation qu'on ne réussirait jamais à faire tenir pour aussi insignifiante que le répétaient les partisans du projet. Une idée d'injustice s'attachait donc à la mesure proposée. « Or on n'admettra jamais qu'une administration qui doit être paternelle, qu'un gouvernement qui doit être pour les peuples une sorte de providence, puisse établir ses calculs et spéculer sur les circonstances difficiles où se trouvent les particuliers qui se confient à la foi publique, surtout lorsque ces circonstances difficiles peuvent toujours lui être plus ou moins attribuées ». D'autant plus que cette augmentation d'un tiers sur le capital ne pouvait offrir d'avantage qu'aux joueurs et aux spéculateurs, non à ceux qui n'entrent dans la rente que pour y rester. Le devoir de l'Etat était plutôt de procéder par réductions peu sensibles, n'atteignant pas trop gravement la situation des rentiers et ne leur

laissant jamais le sentiment d'aucune violence, d'aucune injustice. L'opération projetée faisait vraiment payer trop cher cette économie de 28 millions qui ne pourrait, de longtemps, être renouvelée, tandis qu'en allant plus lentement, en laissant les cours s'élever par l'effet de l'accroissement des capitaux et de la prospérité publique, à cette économie de 28 millions pourraient s'en ajouter d'autres qui la doubleraient. Les plus mauvais systèmes d'emprunt étaient toujours ceux qui s'établissaient sur le taux d'intérêt le plus bas ; ils étaient toujours une opération ruineuse pour l'Etat, dont l'avenir était sacrifié à quelques facilités pour le présent, parce qu'on n'obtenait jamais qu'un capital correspondant au taux véritable de l'intérêt, tout en se reconnaissant débiteur d'un capital plus élevé : c'est pourquoi il avait lui-même, en 1821, repoussé les offres d'une des compagnies engagées dans l'opération actuelle, qui offrait les 60 millions nécessaires au remboursement du premier cinquième des ordonnances de liquidation en 3 0/0 qu'elle eût pris à un cours fort avantageux pour elle. Contrairement à l'évidence il ne croyait pas que l'élévation du 5 0/0 au-dessus du pair fût durable et pensait que la hausse était due moins à des causes naturelles et stables qu'au jeu des compagnies intéressées à la conversion ; il n'y avait pas surabondance de capitaux, mais bouffissure maladive due à l'accumulation sur la place de Paris de capitaux étrangers attirés par le désir de nous exploiter. Il fallait prendre garde de désaffectionner sans nécessité une classe nombreuse et intéressante d'hommes et de familles, principalement établis dans la capitale, et de jeter dans leurs âmes des germes de mécontentement. La conversion pouvait amener un déclassement des rentes fort dangereux et livrer le marché à la discrétion de capitalistes qui pourraient y faire la hausse et la baisse à leur gré et dans des intérêts opposés aux intérêts du pays. Un moyen bien plus simple, bien plus facile, de diminuer les charges de l'Etat était de diminuer la puissance vraiment excessive de l'amortissement. — Tel était le résumé de ce discours qui produisit beaucoup de sensation parce qu'il répondait fort exactement à beaucoup de préjugés très répandus, mais qui ne prouvait ni beaucoup de désintéressement ni surtout beaucoup de clairvoyance : Roy était un homme timoré, plein de défiance pour toutes les innovations, répugnant à s'écarter des sentiers battus, se faisant une idée très insuffisante de la puissance du crédit, ne se rendant pas compte que la hausse du 3 0/0, si elle se produisait, bien loin d'être ruineuse, serait au contraire la preuve la plus convaincante et la plus désirable du progrès de la richesse générale.

L'immixtion de l'étranger dans nos affaires, tel fut aussi le grand grief du duc de Crillon, tant l'opinion était encore à cette époque

soupçonneuse et hostile à toute idée d'opération financière internationale : « Je ne vois pas sans crainte M. le ministre confier le succès de son opération à une compagnie de banquiers, composée en partie d'étrangers, leur donner en quelque sorte le monopole de la rente pour la soumettre à leur gré à leur jeu de bourse dont le gain n'est jamais douteux pour eux. Ces grands capitalistes tiennent pour ainsi dire dans leurs mains le sort des empires, et peuvent dans les moments critiques leur faire éprouver à leur gré une secousse violente en retirant brusquement leurs fonds pour les porter dans des banques étrangères, quelquefois même ennemies ». Villèle tint à répondre sans tarder (25 mai) à ces critiques spécieuses, mais dangereuses : les rentiers ne seraient nullement lésés ; ils étaient beaucoup plus ménagés que dans les conversions anglaises ; les conditions qui leur étaient proposées étaient belles, si belles qu'il était de leur intérêt de demander du 3, tandis que ces banquiers auxquels on les disait sacrifiés préféreraient beaucoup les voir opter pour le remboursement et recevoir ainsi les 3 0/0 qu'ils auraient refusés ; ces rentiers, entrés peut-être à 80 dans nos fonds publics (Villèle eût pu même avancer un chiffre beaucoup moindre) et auxquels on offre 100 n'ont pas le droit de se plaindre : il y aurait au contraire injustice criante pour le pays à lui imposer une charge inutile au profit exclusif d'un petit nombre de ceux qui le composent. Vainement s'efforçait-on de contester que l'intérêt fût tombé vraiment à 4 0/0 : les derniers emprunts faits par la Ville de Paris, faits pour le port de Granville, avaient été émis à 4, et les bons du Trésor se plaçaient facilement, bien qu'ils ne rapportassent que 3 1/2. Prendre sur l'amortissement ce serait prendre aux contribuables; diminuer l'intérêt de la dette c'était les soulager.

Mollien, le 26 mai, oublia moins que Roy l'assentiment qu'il avait donné précédemment aux projets de Villèle mais fit des réserves sur le mode d'exécution. Après avoir, dans un très beau langage, fait ressortir toute la nouveauté des faits qui s'accomplissaient dans le domaine financier, le merveilleux développement du crédit, partout, mais spécialement en France où l'on avait profité de ses bienfaits sans avoir à en craindre jusqu'à présent les écarts et les mécomptes, où le plus grand service qu'eussent rendu les capitaux du dehors avait été de lui apprendre à mieux connaître les siens propres, il applaudit en principe à la conversion; lorsque la possession des fonds français était recherchée à un taux inespéré, une administration vigilante ne devait pas se borner à la jouissance stérile d'un tel avantage ; il pensait toutefois que d'importantes modifications seraient utiles, notamment une émission simultanée de 3 et de 4, et la division de l'opération en plusieurs années.

Pasquier fut particulièrement sévère. Le projet, d'après lui, froissait la justice et ferait perdre à la Restauration cette fleur de loyauté dont elle était fière à bon droit. Les rentiers ne pouvaient pas s'y attendre, puisque le gouvernement n'avait jamais rien dit qui pût faire préjuger qu'il pensât pour la diminution de sa dette à autre chose qu'à l'action de la Caisse d'amortissement. Tout au moins de semblables opérations ne devaient-elles se faire que partiellement, successivement : un remboursement partiel seul permettrait aux rentiers de retrouver un placement sûr. Il était particulièrement regrettable de lier à un tel projet l'indemnité des émigrés et, sous prétexte de fermer les dernières plaies de la Révolution, d'en ouvrir de nouvelles. Ancien ministre des affaires étrangères, Pasquier était naturellement amené à considérer la question sous le rapport de notre situation en Europe, qu'il jugeait assez peu favorable; la France était déchue par rapport aux grandes puissances européennes, particulièrement à celles qui la touchaient immédiatement; elle pouvait être menacée, avoir besoin de tout son crédit, alors que lui ferait défaut ce crédit extérieur qui lui avait depuis six ans rendu tant de services. « L'association des grandes compagnies financières paraissait vouloir marcher à l'envahissement de tous les capitaux ; c'était elle qui avait conçu le plan que l'on voulait faire adopter aujourd'hui. Que la France donne un exemple à l'Europe en déjouant la coalition qui menace son indépendance ! Le flagrant délit est criant ; l'opération que les banquiers sollicitent est tellement hors de toute mesure qu'aucune garantie proportionnée à son importance ne peut plus être offerte par eux pour l'entreprendre. Les règles les plus certaines de toute bonne administration financière ont dû nécessairement être mises de côté : la nécessité de réunir toutes les compagnies qui se présentaient a forcé de renoncer aux avantages de la concurrence ; le besoin de leur procurer des bénéfices énormes pour les intéresser au succès a interdit la publicité. C'est à la Chambre qu'il appartient de préserver l'Etat des conséquences funestes de cet entraînement ».

Le projet de loi fut encore attaqué par le duc de Choiseul, par le comte de Saint Roman, vigoureusement défendu aussi par d'autres orateurs, le duc de Doudeauville, le marquis d'Herbouville, etc. Mais il était visible que la Chambre prêtait plus volontiers l'oreille à ses adversaires. Le dernier coup fut porté au projet par Mgr de Quélen, archevêque de Paris, le 31 mai : son discours, plus semblable à un sermon de charité qu'à un discours parlementaire, roula presque tout entier sur ce thème qu'une réduction de 1 cinquième allait plonger dans la misère les petits rentiers, si nombreux à Paris, et aussi cette partie de la population, plus à plaindre encore, qui avait

absolument besoin d'assistance et dont il était bien à craindre que les pauvres ressources ne diminuassent lorsqu'une diminution des rentes viendrait tarir la source de bien des aumônes. Et il demanda que les rentiers de moins de 1.000 francs, que les rentes ayant déjà subi la diminution des deux tiers, fussent exceptés de la conversion. Le succès qu'il obtint était de bien mauvais augure pour le succès du projet.

Villèle aurait-il pu amortir cette opposition qui s'affirmait de plus en plus en ouvrant la Chambre des pairs à des hommes aussi peu recommandables que Canuel et Donnadieu, que les ultras eussent voulu y pousser ? Ou le ministère à M. de Montmorency ou à M. de Polignac ? ou en distribuant habilement dans la Chambre des pairs quelque peu de ce 3 0/0 qu'on attaquait en public, mais dont on se serait très volontiers accommodé en particulier et en secret ? Il le laisse clairement entendre dans ses Mémoires (1), et peut-être a-t-il raison : mais ce sont là choses bien difficiles à prouver. Si elles sont vraies, Villèle s'est infiniment honoré en s'abstenant de telles pratiques. La seule concession à laquelle il se décida *in extremis* fut d'annoncer la création d'un établissement où les porteurs de rentes inférieures à 1.000 francs pourraient trouver un placement sûr à 5, et il indiqua la Caisse des dépôts et consignations comme pouvant recevoir cette destination, ajoutant qu'il serait facile de faire consentir les banquiers réunis à renoncer à leur commission sur ces portions de rentes, donc d'assurer à leurs possesseurs l'intégralité de leurs arrérages. Elle fut impuissante à ramener l'opinion. Un amendement Roy qui consistait à convertir en 4 1/2 et à diviser l'opération en 5 séries fut repoussé, mais seulement par 114 voix contre 112. Un amendement Mollien proposant de convertir 100 millions en 3 0/0 à 75 et 40 millions en 4 0/0 au pair, que Villèle combattit aussi, tout en reconnaissant l'avantage d'avoir plusieurs types de rente, fut rejeté par 120 contre 105. Mais lorsque l'ensemble du projet fut mis aux voix il succomba par 128 contre 94. Vote moins financier que politique, et dû aux intrigues des adversaires personnels du ministre. La joie fut grande dans le camp adverse, le dépit et l'irritation dans le ministère. Vingt ans après, racontant dans ses Mémoires cet échec, Villèle parlait de « ces figures sénatoriales chargées d'années et de méfaits politiques, qui ne se rendaient à la Chambre que dans ces occasions. Après le vote, comme dans une bande où vient d'être commis un gros méfait, il y eut un moment de stupeur ». Ce jour même une soirée avait lieu au ministère des finances ; depuis quelque temps, en prévi-

(1) V, 34.

sion d'un échec, on venait peu aux réceptions de M. de Villèle : ce soir-là l'affluence fut énorme, pour jouir de sa déconvenue. Il était vaincu, mais pouvait se rendre ce témoignage que la raison et l'intérêt public l'étaient avec lui. Le roi, qui tenait à lui et à son projet, fut exaspéré. Il ne se trompa point, pas plus que Villèle, sur le véritable auteur de ce vote regrettable. « Chateaubriand, dit-il à Villèle le dimanche matin 6 juin, nous a trahis comme un gueux ; je ne veux plus le voir à ma réception d'après la messe. Faites l'ordonnance de son renvoi. Qu'on le cherche partout, qu'on la lui remette à temps, je ne veux plus le voir ». On le rejoignit, et il quitta le ministère, ulcéré d'avoir été chassé comme un laquais (1), ennemi implacable de Villèle, et décidé à mener désormais contre lui, dans les *Débats* qui allaient lui ouvrir leurs colonnes, une guerre au couteau, dont on a exagéré l'importance en la considérant comme la cause essentielle de la chute de la Restauration, mais dont les conséquences ont été évidemment graves. Quand Bertin de Vaux dit à Villèle que les *Débats* avaient déjà renversé Decazes et Richelieu : « Vous les avez renversés, répondit Villèle, en faisant du royalisme ; mais pour renverser le ministère dont je fais partie il faudra faire de la révolution ». La riposte ne manquait pas de justesse. Un homme aussi infatué de lui-même que Chateaubriand (n'avait-il pas dit que la gloire et le bonheur de sa patrie dataient de son entrée au ministère, et que les affaires des royalistes s'arrangeaient partout où il allait et se dérangeaient partout où il n'allait pas) serait implacable pour qui avait blessé son orgueil, et Villèle l'avait blessé doublement, d'abord en étant à la tête du ministère, ensuite en l'en chassant ; il était facile de prévoir que Chateaubriand ne reculerait devant rien pour se venger. Villèle ne s'est jamais consolé de ce vote funeste. « Depuis 21 ans qu'il a été émis, dit-il dans ses Mémoires, il a coûté aux contribuables français 340 millions de sacrifices injustes, a valu au pays l'atténuation de son crédit... lui a imposé l'existence d'un fonds public pour lequel la France paie 5 0/0 d'intérêt, tandis que son cours, dépassant 120, ne lui fait produire que 4 0/0 pour ceux qui en achètent. Et comment opérer l'amortissement d'un fonds élevé de 1/5e

(1) Quoi qu'ait dit M. Varagnac dans un article du *Journal des Débats* (18 juillet 1912) où est racontée l'histoire du renvoi de Chateaubriand sans que la moindre allusion y soit faite à l'affaire de la conversion, le beau rôle dans cette affaire reste incontestablement à Villèle. « Pas un motif plausible, dit M. Varagnac, ne justifiait une disgrâce aussi brutale, aussi arbitraire ». Bien au contraire : Chateaubriand avait vraiment trahi le ministère dont il faisait partie. D'ailleurs, comme le constate M. Varagnac lui-même, Chateaubriand n'était vraiment à son aise que dans l'opposition, l'opposition seule lui permettant de déployer ses qualités de polémiste.

au-dessus de son capital nominal ? Comment rembourser à 100 francs une valeur qu'on a laissée monter de 20 francs au delà, sans avoir voulu user de ce droit dans le moment opportun, quand elle arrivait au pair » ? Ces regrets ne sont que trop justifiés : il faudra attendre jusqu'en 1852 le moment perdu en 1824.

Budget de 1825. — La question de la conversion avait trop absorbé l'attention générale pour que celle du budget de 1825, dont la Chambre s'occupa aussitôt après, fît beaucoup de sensation. La magnifique situation des finances rendait le terrain peu favorable à la campagne que la *défection*, et surtout son principal chef M. de la Bourdonnaye, continuèrent ici aussi à mener contre Villèle : l'aisance était si grande et la dette flottante si réduite (73 millions) que le ministre lui-même, chose remarquable, jugea le moment venu de faire limiter par la loi le recours aux bons royaux : limitation déjà proposée précédemment sous le baron Louis, mais que celui-ci avait jugée dangereuse et fait écarter à cause des nécessités auxquelles il fallait être toujours prêt à faire face. Ces nécessités paraissant désormais beaucoup plus improbables et, en tout cas, moins embarrassantes, Villèle fit mettre dans la loi de finances que les bons royaux en circulation ne pourraient point dépasser 140 millions, sauf, en cas de nécessité urgente, à faire des émissions supplémentaires en vertu d'une ordonnance royale dont il serait rendu compte aux Chambres dans leur prochaine session. Il fallait beaucoup de parti pris pour voir dans cet article, avec Casimir Périer, l'abandon entre les mains du ministre de la planche aux assignats, la mise du crédit et de la fortune de la France sous le régime des ordonnances.

Le budget de 1825 devait recevoir par des lois des 15 janvier, 21 mai 1825 et 21 juin 1826 de gros suppléments qui portèrent le total des crédits à lui affectés à 981.972.609 au lieu de 898.933.180, mais les recettes, grossies plus encore, se montèrent à 985.673.751 au lieu de 899.510.385. La loi du 6 juin 1827, qui régla ce budget, fixa ces chiffres, avec, par conséquent, un excédent de plus de 3 millions et demi. C'était surtout la guerre qui avait exigé des ressources supplémentaires : à quoi s'était ajouté un crédit extraordinaire de 6 millions (lequel fut d'ailleurs insuffisant) pour le sacre de Charles X, mais plus de 13 millions de plus-values sur l'enregistrement, de 9 sur les douanes, de 12 sur les contributions indirectes, de 2 sur les postes, de près de 4 sur les forêts, près de 9 millions restés libres sur les budgets antérieurs, etc., rétablissaient et au delà l'équilibre.

Et cependant la tendance était non pas à l'augmentation mais au contraire à la diminution des impôts qui pesaient sur le pays. Une loi du 16 juin 1824 diminua les droits sur l'enregistrement des

baux, sur les échanges d'immeubles, sur les donations en ligne directe, plusieurs autres droits d'enregistrement encore, plusieurs droits de timbre, et réduisit les amendes en matière de timbre et d'enregistrement. Le 24 juin ce fut le tour des contributions indirectes : quatre lois de ce jour accordèrent d'importants dégrèvements sur les droits de circulation des vins en cercles (ils furent réduit à un droit uniforme de 1,50 par hectolitre), accordèrent aux mars chands en gros une déduction de 8 0/0 par an sur les vins pris en charge à leur compte, remplacèrent les droits de circulation, de détail et de consommation sur les eaux-de-vie et esprits en cercles par un droit unique perçu en raison de l'alcool pur contenu dans les liquides et fixé à 50 francs par hectolitre d'alcool pur ; les droits d'entrée furent fixés, d'après la population des communes, progressivement de 3 francs à 25 francs ; 75 francs pour Paris, en remplacement du droit général de consommation et des droits d'entrée.

A propos de cette loi une importante question se trouva posée : tandis que le chapitre IV du titre I de la loi du 28 avril 1816 parle toujours des distillateurs et bouilleurs de *profession*, le projet de loi de 1824, considérant que l'impôt sur l'eau-de-vie est un impôt général de consommation dont personne, pas plus le producteur qu'aucun autre, ne doit être affranchi, spécifiait que les articles 138 et suivants du chapitre IV de la loi du 28 avril 1816 seraient applicables à tous distillateurs et bouilleurs sans exception. C'était le privilège des bouilleurs de cru qui était en jeu. Vigoureusement défendu, il l'emporta ; le ministre dut consentir à la suppression de l'article 1er de son projet et ajouter à tous les endroits où se trouvait le mot distillateur, ceux « de profession ». Ainsi se trouva confirmé, malgré Villèle, le privilège des bouilleurs de cru.

Le 31 octobre une ordonnance, considérant que le taux de 5 0/0 auquel a été porté l'intérêt des cautionnements des receveurs généraux, percepteurs et autres comptables du Trésor royal, n'est plus en rapport avec celui des transactions ordinaires, le fixa à 4 0/0 à partir du 1er janvier 1825 ; indice certain de la résolution du gouvernement de ne point renoncer à la conversion du 5. Mais c'est en vain que les représentants de l'Alsace, notamment Humann, bataillèrent contre le monopole des tabacs, voté en 1819 pour jusqu'au 1er janvier 1826, dont le gouvernement demandait la prolongation pour 10 ans ; après une intéressante discussion dans laquelle le ministre des finances démontra l'impossibilité d'assurer par tout autre procédé que le monopole le revenu de 42 millions que l'on tirait alors du tabac, le maintien en fut voté pour 5 ans.

De plus vastes opérations financières allaient marquer les débuts du règne de Charles X.

Reprise de la question de la conversion. — Villèle en effet n'entendait renoncer ni à l'indemnité ni à la conversion qui en était, dans son esprit, l'indispensable condition. Puisqu'une conversion obligatoire était impossible il lui restait la ressource, moins bonne à coup sûr, mais cependant acceptable, d'une conversion facultative ; on pouvait, par exemple, émettre 30 millions de rente 3 0/0 pour l'indemnité, réserver à ce fonds la totalité des ressources de la Caisse d'amortissement dont l'action suffirait, sans doute, à en racheter moitié en 15 ans tandis que la plus-value constante des revenus publics devrait suffire pour faire face au service de l'autre moitié, et laisser aux porteurs de 5 0/0, pendant 3 mois, faculté de convertir leurs rentes en rentes 3 0/0 à 75, ou, jusqu'au 22 septembre 1825, en 4 1/2 au pair, avec garantie contre le remboursement jusqu'au 22 septembre 1835. L'économie qui en résulterait dans les dépenses publiques pourrait être appliquée, dès 1826, à une réduction des centimes additionnels sur la foncière, la personnelle-mobilière, les portes et fenêtres. Ainsi tout se trouvait concilié : indemnité, sans charges nouvelles pour les contribuables, maintien intact de la puissance de l'amortissement, allègement des charges publiques, allègement du poids de la dette, création de nouveaux fonds qui, par leurs perspectives de plus-value, devaient sans doute être préférés par les capitalistes au 5 0/0 condamné maintenant à rester stationnaire et exclu de l'action de l'amortissement tant qu'il serait au-dessus du pair. Les rentes rachetées par la Caisse d'amortissement depuis le 22 juin 1825 jusqu'au 22 juin 1830 devaient être annulées ; celles qu'elle aurait acquises à la date du 22 juin 1825 (1) ne pourraient l'être, ni être détournées de leur destination. Telles étaient les dispositions essentielles des deux lois que Villèle déposa ensemble le 3 janvier 1825, l'une pour attribuer aux émigrés, ou, plus exactement, aux propriétaires dépossédés par l'effet des lois révolutionnaires, 30 millions de rentes 3 0/0, l'autre pour offrir aux porteurs de 5 0/0 conversion, aux conditions précédemment indiquées, de leurs rentes en 4 1/2 au pair ou en 3 0/0 à 75. Considérons d'abord cette dernière.

Elle prêtait certes à la critique comme toutes les conversions volontaires, mais on sait que Villèle n'avait plus le choix, et dans les conditions où il était placé l'opération était ingénieuse. Elle était loin de mériter les attaques dont Ganilh, Seguin, Fiévée, remplirent leurs brochures ou les colonnes du Journal des Débats. « On se flatte,

(1) Elles se montaient alors à 37 millions et demi. Avec la dotation, la Caisse disposait donc de 77 millions et demi par an.

disait ce journal le 6 janvier, que le rentier, entre une menace et une tentation, se défera de sa rente pour se jeter dans toutes les chances de l'agiotage. Ce que l'on a tenté inutilement par la force, on veut l'exécuter par la ruse. On appelle toute la France au grand bienfait d'un autre système de Law. Nouveaux propriétaires et anciens propriétaires, tous vont devenir marchands et négociants de papier. L'opération colossale se changera en un énorme agiotage où viendront s'engloutir l'honneur et la fortune des citoyens. Ils sont bien coupables, les hommes qui viennent ainsi jeter le trouble au commencement d'un règne, les hommes qui transforment une mesure salutaire, une mesure de réparation, en un rêve sorti du cerveau de quelques bourgeois cupides.... Villèle n'a adopté l'indemnité que comme un accident qu'il pouvait adroitement accrocher à son projet de réduction des rentes, et les indemnisés n'ont rien à espérer de lui que ce qu'il arrachera aux rentiers. Or comme nous sommes convaincus que la réduction des rentes entraînera la chute de notre crédit public et achèvera d'anéantir les restes de la prospérité de la France, nous croyons également que l'indemnité s'évaporera au milieu de la misère générale » (25 février). L'inspiration de Chateaubriand est visible dans ces diatribes, curieux témoignage de l'insurmontable antipathie que l'aristocratie territoriale éprouvait, ou, pour parler plus juste, dans bien des cas du moins, affectait, contre les valeurs et contre les opérations de Bourse, réceptacle à ses yeux de toutes les iniquités.

La commission de la Chambre fit au contraire très bon accueil au nouveau projet. Son rapporteur, Huerne de Pommeuse, proclama la justice et même la nécessité d'une conversion ; le taux général de l'intérêt était au-dessous de 4 0/0 ; le 5 0/0 était resté fort au-dessus du pair (102,50 à 104 en janvier et février) ; l'intérêt payé par l'Etat était excessif : il était nécessaire de ne plus charger les contribuables d'un fardeau inutile et de ne plus détourner les capitaux de l'agriculture et de l'industrie par des intérêts exagérés. Devenue libre et facultative la conversion ne pouvait plus donner lieu aux objections qu'elle avait soulevées l'année précédente, et pas un rentier ne pouvait se dire spolié ; du 4 1/2 garanti pendant dix ans offrait aux petits porteurs toutes les facilités désirables ; leur intérêt, manifestement, n'était point sacrifié à celui des banquiers, maintenant en dehors de l'opération. Quand bien même la totalité du 5 0/0 convertible serait convertie en 3, la Caisse d'amortissement était assez pourvue pour agir sur une dette ainsi nominalement accrue, même accrue aussi des 30 millions de l'indemnité. Si, comme quelques-uns l'avaient conseillé, au lieu de créer ces 30 millions on les avait pris à la Caisse d'amortissement, un coup aurait été porté

au crédit public, et l'amélioration des cours, la baisse du taux de l'intérêt, en auraient été retardés.

Il était impossible de contester sérieusement ces vérités, mais l'opposition savait toujours trouver des terrains d'attaque. Boucher critiqua le refus de l'amortissement au 5 0/0, disgracié, pour ainsi dire, et tombant à la discrétion de ces banquiers cosmopolites (le mot avait toujours beaucoup de succès) qui se promènent sur toutes les places de l'Europe ; Bourdeau nia que le taux réel de l'intérêt fût tombé au-dessous de 5 0/0, affirma que la hausse avait été l'œuvre des compagnies financières voulant justifier la conversion et la réduction, que la suppression de l'amortissement du 5 serait attentatoire aux droits des porteurs qui avaient compté sur lui et n'étaient entrés dans ce fonds qu'à cette condition ; on voulait, au fond, exercer une violence morale sur les rentiers pour les amener à se faire convertir. Et il faisait un sombre tableau de ce qui allait se passer à la Bourse si la loi était adoptée : « Peu de rentiers honnêtes et pacifiques se précipiteront sur la conversion. Les monopoleurs arriveront les premiers au marché, la hausse ne se fera que pour eux et par eux, et ils auront par la force des choses la priorité d'emploi de la Caisse d'amortissement... Les indemnisés n'ayant qu'un cinquième dont les reconnaissances ne peuvent arriver toutes à la fois auront vu la hausse sans pouvoir en profiter... et seront condamnés à l'inclémence de la baisse que les manœuvres de l'agiotage sauront reproduire... Les indemnisés déjà mutilés dans la bataille des confiscations se jetteront vers une confiscation nouvelle. Nous voulons des mœurs et nous nous efforçons d'y ramener la société politique ; les intérêts de la religion nous sont chers. Eh bien ! Honneur, morale, religion tout se confond et s'abîme quand l'esprit national est tourné à l'égoïsme et à l'amour de l'or. Tournez vos regards vers ce palais devenu le siège de l'empire de l'agiotage... et vous y apercevrez des illustrations abaissées, les arts, les sciences, aux prises avec les suppôts de la Bourse, des femmes en pleurs, des enfants dans la misère, des familles au désespoir, la banqueroute, la ruine, la rapine, le brigandage, la flétrissure et le suicide ». Combien, cependant, était-elle encore dans l'enfance, cette Bourse où ne se négociaient encore que 2 ou 3 douzaines de valeurs, fonds français ou étrangers, quelques compagnies d'assurances, quelques sociétés de mines, de forges, de gaz, de banques, et de quels termes cet orateur se fût-il servi s'il avait parlé 30 ans plus tard !

La doctrine chère à tous les adversaires du projet était qu'il était faux que l'intérêt fût tombé au-dessous de 5, que l'amortissement avait été institué pour racheter le 5 0/0 et ne pouvait en être détaché sans léser des droits acquis ; quelques-uns même, pour mieux lier

le ministre et aussi la Caisse d'amortissement, voulaient que les fonds de la Caisse fussent dorénavant divisés entre les diverses espèces de rentes en proportion de leur masse, ce qui devait en effet être appliqué plus tard, mais ce qui n'aurait eu dans le moment présent d'autre effet que d'empêcher pour ainsi dire de naître les autres types. Villèle n'avait pas de peine à répondre à de semblables objections ; si vraiment l'intérêt n'était pas inférieur à 5 0/0 il n'y aurait pas de conversion puisqu'elle était entièrement libre et facultative : il était faux que l'amortissement fût la propriété des porteurs de 5 0/0 ; il était la propriété des contribuables, pour en tirer le parti le plus favorable à leurs intérêts. L'État serait vraiment coupable s'il continuait à payer 5 0/0 alors que dans toute l'Europe, sauf en Suède, en Italie et en Espagne, les effets publics étaient à un taux moindre (1), et s'il consacrait ses ressources à faire monter de plus en plus un fonds qu'il devrait racheter à haut prix. On objectait que cependant nous ne pouvons pas emprunter au-dessous de 5 0/0, puisque pour emprunter à 3 nous sommes obligés d'offrir un accroissement de capital ; mais la cause en était qu'une dette de près de 200 millions pesait sur nous en une seule valeur. « Entraînés, précipités dans la voie des emprunts par des circonstances extraordinaires, des contributions de guerre, nous n'avons pas pris les précautions que nous aurions dû prendre ; au lieu de créer toutes nos rentes à un seul taux d'intérêt nous aurions dû les créer à divers taux... afin de pouvoir faire ce que l'on fait en Angleterre et dans tous les pays où la dette publique n'ayant pas été créée avec cette précipitation on a pu préparer les moyens d'en combiner les éléments ». Il ne fallait pas redouter, mais au contraire souhaiter, une hausse du 3 0/0 ; si le rachat en devenait plus cher, le pays en profiterait cependant par la prospérité dont cette hausse, précisément, serait l'indice, et par la diminution du taux de l'intérêt qui en serait la conséquence. Il ne fallait pas non plus accuser telle ou telle sorte de fonds de favoriser l'agiotage plus qu'un autre ; ce mal n'avait pas son origine dans les rentes, mais dans la corruption des cœurs, et on ne le déracinerait que si l'on parvenait à faire que l'argent ne fût pas tout dans le pays, et qu'on plaçât, au-dessus de la fortune certaines choses. Ce n'était pas le 5 0/0 qui était coupable, c'était la cupidité générale.

---

(1) Cours moyens en 1825 : 5 0/0 russe, 102 1/2 ; 5 0/0 danois, 102 ; 4 0/0 anglais, 104 ; 3 0/0 anglais, 93,50 ; 2 1/2 hollandais, 58 1/2 ; même 2 1/2 autrichien, 54 1/2. Tous ces cours, on le voit, attestent que l'intérêt des effets publics était au-dessous, quelquefois très au-dessous, de 5 0/0. Il n'y avait aucune raison pour que la France, avec son crédit puissant, payât un intérêt que des États à finances moins prospères ne payaient plus.

Parmi les quelques orateurs qui participèrent encore à la discussion générale, on remarqua surtout Masson qui l'année précédente avait si énergiquement défendu le projet de conversion obligatoire, et qui maintenant blâmait celui d'une conversion facultative, le jugeant insuffisant ; l'observation était vraie et, néanmoins, la critique tombait à faux, Villèle étant maintenant dans l'impossibilité de faire davantage ; Bertin de Vaux, qui reprit une fois de plus la thèse bien connue du ministère se faisant l'instrument, le jouet, des banquiers cosmopolites ; d'après lui, il était de notoriété à Paris, au parquet de la Bourse, au comptoir des banquiers, dans les études de notaires, etc., qu'il existait une compagnie de banquiers qui en prévision du vote de la conversion obligatoire s'était chargée de rentes 5 0/0 en quantité considérable et qui, cherchant le moyen d'en sortir sans catastrophe et, si possible, avec bénéfice, avait inspiré le second projet ; si par malheur ce projet succombait aussi « le deuil serait dans Jérusalem »... Je vous le dis en vérité, Messieurs, depuis le premier édit qui a donné en 1788 au tiers état une double représentation, il n'y a pas eu d'acte plus funeste à l'ancienne société française, plus révolutionnaire, et, chose incroyable, il aura été voté par les plus implacables ennemis de la Révolution » !

Les amendements que les opposants présentèrent lors de la discussion des articles, réduction de l'amortissement à sa dotation et affectation des 37 millions et demi de rentes rachetées par lui 1° pour 10 millions au rachat des rentes données aux émigrés, et 2°, pour le reste, à des dégrèvements sur les contributions directes : emploi exclusif des fonds de l'amortissement à racheter les rentes constituées au-dessous du pair qui seraient à l'intérêt le plus élevé : répartition des fonds de l'amortissement entre les diverses rentes en proportion de leur quantité, furent tous rejetés, et 237 voix contre 119 votèrent le projet ; la minorité s'était un peu affaiblie mais restait encore considérable.

Le projet fut présenté aux pairs le 2 avril. Le rapport du duc de Lévis fut cette fois entièrement favorable. Roy, toujours dominé, peut-être à son insu, par la crainte de voir créer un rival à ce 5 0/0 dans lequel il était si grandement intéressé, persista à nier la baisse de l'intérêt à 4, à soutenir qu'une conversion avec accroissement de capital était un expédient funeste, et prophétisa qu'ainsi on n'aurait fait que fonder l'agiotage et élever sur cette funeste base un crédit artificiel, qui s'écroulant à la première secousse compromettrait au jour du danger la sûreté de l'Etat. Chateaubriand, dans un langage déclamatoire, attaqua ces projets « qui sont à eux seuls des révolutions » et, s'obstinant à confondre conversion et banqueroute, exprima les plus sinistres pressentiments. « Le Système de Law et les réductions

de l'abbé Terray contribuèrent à la ruine de la monarchie ; les assignats en tombant précipitèrent la République ; les banqueroutes de Bonaparte préparèrent la chute de l'Empire. Que tant d'exemples nous avertissent ! qui bouleverse les fortunes bouleverse les mœurs, qui attaque les mœurs ébranle la religion, qui ébranle les religions perd les Etats... Il importe de sauver le gouvernement d'une grande méprise dans laquelle les dépositaires de l'autorité ne sont tombés sans doute que par le louable désir d'accroître la prospérité publique ». A quoi Villèle se borna à répondre qu'il était injuste d'attribuer un caractère de violence et d'injustice à une loi qui n'était qu'une loi de bienfaisance et pour les rentiers eux-mêmes et surtout pour les contribuables, et la loi fut votée (1er mai 1825) telle qu'il l'avait proposée (conversion facultative du 5 en 3 dans le délai de 3 mois, ou en 4 1/2 jusqu'au 22 septembre, annulation des rentes qui seraient rachetées depuis le 22 juin 1825 jusqu'au 22 juin 1830, interdiction de consacrer les fonds de la Caisse au rachat de rentes ayant dépassé le pair, application des économies ainsi réalisées à la réduction d'un nombre de centimes additionnels correspondant) par 134 voix contre 95 ».

Mais pendant cette longue lutte les passions avaient été tellement excitées qu'elles ne désarmèrent point. La campagne de presse continua, ardente, injuste ; le *Courrier*, le *Constitutionnel*, plaignaient les rentiers auxquels n'était cependant fait aucun mal : la *Quotidienne*, les émigrés, plus intéressés cependant que quiconque à la bonne fortune du 3 0/0 ; les *Débats* s'acharnaient contre Villèle : « En voulant faire du crédit public contre la confiance publique, Villèle a irrité les esprits ; en demandant sans cesse pour les hommes qui manient l'argent des contribuables une confiance que nos mœurs ne veulent plus accorder qu'aux lois, il a trop découvert qu'il était l'ennemi des principes du gouvernement constitutionnel. Jamais soupçons contre un homme en place n'ont été aussi vifs, aussi multipliés ; c'est un accord à blâmer tel qu'on n'a rien vu depuis 30 ans qu'on puisse y comparer... (En divisant l'amortissement entre les différents fonds) la part des cosmopolites ne serait plus assez grande pour les récompenser des efforts qu'ils ont faits pour élever la rente jusqu'à ce moment. Il faut donc quelque combinaison qui réserve les fonds de l'amortissement pour eux et pour quelques privilégiés qui sont dans l'usage d'avoir des profits toutes les fois qu'on agite le crédit public... On n'a proposé aucune mesure pour arrêter les rachats par l'amortissement au-dessus du pair tant que les banquiers étrangers ont eu terme pour fournir les fonds de l'emprunt de 23 millions ; le ministre des finances a même dit à la tribune qu'on ne le pourrait pas, en conscience, l'amortissement leur

étant engagé. Mais quand il ne s'agit plus que des rentiers on oublie que c'est à eux qu'on a engagé l'amortissement et on n'hésite pas à le porter tout entier sur des valeurs nouvelles. C'est ainsi qu'un ministre français tient la balance entre des Français qui donnent leur argent et des étrangers qui vendent leur crédit (*Débats*, 28 mars, 21 avril)... Et n'est-ce rien que d'avoir condamné 30 millions d'hommes, pendant 2 ans, à ne s'occuper que d'affaires de Bourse, à oublier tous les graves intérêts sur lesquels repose l'édifice religieux moral et politique de la société ? » Des lettres anonymes de menace furent adressées au Dauphin, à Villèle, à Mme de Villèle ; on menaça ses enfants de mort si son mari ne renonçait pas à son funeste projet. On reste vraiment confondu de voir un tel déchaînement contre une loi équitable, nécessaire, et qui, eût-elle été injuste dans son esprit comme on le répétait, ne pouvait pas cependant l'être en fait puisqu'elle était facultative.

Mais si cette opposition furieuse ne put empêcher le vote, il semble bien qu'elle réussit à entraver l'exécution. Les résultats furent médiocres. 30.574.116 francs de rente 5 0/0 seulement furent échangés contre 24.459.035 francs de rente 3 0/0 et le 4 1/2 eut encore moins d'amateurs : 1.149.840 francs de 5 0/0 furent échangés contre 1.034.764 de 4 1/2. L'économie atteignait cependant environ 6.230.000 qui selon la promesse faite furent consacrés en 1826 à un dégrèvement, lequel allait même pouvoir être porté jusqu'à 19 millions et demi. Par une singularité digne de remarque les dates du paiement du coupon du 5 0/0, 22 mars et 22 septembre continuèrent à être appliquées au 4 1/2, celles du 22 juin et du 22 décembre au 3 ; c'était une survivance du calendrier révolutionnaire, et la Restauration perdait là une belle occasion d'effacer des souvenirs qu'elle n'aimait guère, et en même temps d'abolir une coutume qui était peu commode, administrativement et financièrement.

Une autre déception était réservée à Villèle : les cours élevés qu'il avait prévus, presque prédits, pour ce 3 0/0, objet de si virulentes attaques, ne se réalisèrent point ; une crise grave survenue à Londres, et dont la principale cause fut la catastrophe de prêts imprudemment consentis par des capitalistes anglais aux nouveaux Etats formés des morceaux de l'Amérique espagnole, amena une baisse générale. De nombreuses faillites se produisirent ; les consolidés anglais tombèrent de 95 à 80 3/4 ; quantité de capitalistes en Angleterre ou ailleurs furent forcés de se retirer des valeurs continentales et les rentes françaises subirent durement le contre-coup de la crise. Encore à 103 en juillet notre 5 0/0 tomba jusqu'à 90 ou 91 à la fin de novembre ; le 3 0/0, encore plus maltraité, après avoir été porté

un instant à 76, n'était plus qu'à 60 le 29 novembre et oscilla longtemps entre 60 et 65 (1). Naturellement cette circonstance a été largement exploitée par tous les ennemis de Villèle ; elle était en effet de nature à frapper les esprits, toujours si nombreux, qui ne jugent que par les apparences. En réalité elle justifiait plutôt ses plans et faisait honneur à sa perspicacité. Comme il le fit très bien remarquer plus tard en présentant le budget de 1827, il n'avait pas à répondre d'une secousse, d'origine éloignée, qui avait passagèrement affecté le crédit de tous les Etats de l'Europe sans exception, et les mesures financières qu'il venait de prendre, loin d'en avoir été la cause, avaient plutôt aidé à mieux en supporter les effets : notre 5 0/0 eût peut-être baissé davantage s'il n'avait pas été déjà dégagé par la conversion de cette partie flottante des titres qui aux moments de crise se présente en masse sur le marché et accélère la chute. La conversion n'avait pas à répondre de la crise ; elle en avait même atténué les effets. Mais surtout Villèle était en droit de triompher de cette éclatante démonstration de la justesse de ses prévisions quand il avait soutenu l'année précédente qu'il fallait pour convertir, profiter de circonstances favorables pouvant ne point se représenter ; ensuite, quand il avait nié que le rachat du 3 0/0 dût entraîner pour l'Etat de trop lourds sacrifices. Il avait bien objecté aux prophètes de malheur qui considéraient la naissance du 3 0/0 comme fatale à l'amortissement de la dette que la baisse de ce fonds devait être prévue tout aussi bien que sa hausse ; mais il n'en avait jamais parlé qu'avec discrétion, comprenant bien que cette perspective n'était pas faite pour attirer au nouveau fonds beaucoup d'amateurs. Le 3 0/0 sans doute devait se relever, mais jamais assez pour effectuer cette ascension rapide vers le pair que par une singulière bizarrerie ses adversaires lui avaient prédite plus volontiers que ses patrons. Et la remarque est de grande importance pour faire comprendre ce qu'a été en réalité ce fameux milliard des émigrés dont on a tant parlé et dont on parle encore, sans se douter le plus souvent que l'expression est extraordinairement inexacte et devrait être absolument bannie de tout livre d'histoire sérieux. Pour qu'il eût existé un milliard des émigrés — disons plutôt un milliard pour les victimes des confiscations révolutionnaires — il eût fallu que les 30 millions de rente qui allaient leur être délivrés — et qui d'ailleurs furent loin de l'être intégralement — eussent été au pair ; or ces rentes n'ont jamais atteint ce niveau et en sont même

(1) Cours moyen du 5 0/0 en 1826 : 96 à 99 dans les premiers mois, 100 puis 101 à la fin de juillet : 3 0/0, 65 à 68 en janvier, 63 à 65 en mai, puis 71 à 72 en novembre et en décembre.

restées toujours fort loin. Thiers, ministre d'un gouvernement en général fort sévère pour la gestion financière de la Restauration, et qui lui-même a parlé très volontiers de ses prodigalités, a tout le premier, étant ministre, dans un important discours à la Chambre des députés du 15 juin 1836, évalué à 650 millions le montant réel de l'indemnité dont bénéficièrent les émigrés ou leurs familles, et cette assertion est encore elle-même supérieure à la vérité, ainsi qu'il est facile de s'en rendre compte en résumant l'histoire de cette autre grande opération financière de Villèle, dont il nous reste maintenant à parler.

L'indemnité des émigrés. — Une indemnité aux victimes des confiscations révolutionnaires était si nécessaire à la pacification des esprits, et à la consolidation même de l'état de choses issu de cette immense secousse qu'avait été la vente des biens nationaux, qu'elle ne pouvait plus en vérité être ajournée davantage. C'est ce que M. de Martignac, directeur de l'enregistrement et des domaines, vint exposer à la Chambre, au nom du gouvernement, le 3 janvier 1825. Ces familles dépouillées avaient des droits incontestables à la bienveillance du roi et à la justice du pays. Le moment était venu où ce désir du roi pouvait être satisfait, où cet acte d'une saine et honnête politique pouvait être accompli. La libération de l'arriéré, l'heureux état des finances, la puissance toujours croissante de notre crédit « permettent enfin de sonder cette plaie que la Restauration a laissée saignante et qui porte sur le corps entier quoiqu'elle paraisse n'affecter qu'une de ses parties ». « La confiscation devait être effacée de notre sol comme elle l'était de nos lois. Les biens nationaux trouvaient difficilement preneur : leur valeur était diminuée ; il importait de purger cette hypothèque morale qui pesait sur eux ; l'Etat gagnerait à ce que ces fonds stériles eussent une circulation plus active. Il n'existait aucun espoir d'y parvenir tant que de grandes infortunes n'auraient pas reçu la réparation qu'il était possible de leur accorder. Elles n'étaient certes pas les seules que la Révolution eût semées autour d'elle : mais la confiscation immobilière était la pire de toutes ; elle s'identifiait avec le sol, elle se perpétuait avec lui ; elle frappait sans cesse les regards ; « d'autres terres en étaient encore, après des siècles, sillonnées comme par des volcans ». Le maximum, les assignats, avaient semé bien des ruines, mais toutes ne pouvaient pas être réparées ; la richesse de la France rendue à l'ordre et à la légitimité ne suffirait pas à réparer les pertes qu'avait subies la France appauvrie par l'anarchie et la licence ; au moins fallait-il réparer la plus cruelle, la plus durable, la plus odieuse de toutes parce qu'elle avait été non l'effet des circonstances

mais celui des haines, des vengeances (et, aurait-il pu ajouter, souvent même d'une violation des lois révolutionnaires elles-mêmes). Martignac exposait ensuite comment le gouvernement jugeait possible de réaliser cette indemnité, malgré l'extrême difficulté de trouver une base sûre pour établir la valeur des propriétés vendues ; les 81.455 ventes postérieures à l'an III, faites d'après le revenu de 1790 (34.620.380 francs), offraient une base d'estimation suffisamment sûre et en multipliant ce revenu par 20 on arrivait au chiffre de 692.407.600 ; pour les 370.617 ventes antérieures au 12 prairial an III et faites sans indication du revenu 1790, faites d'ailleurs avec un morcellement considérable qui rendait vaine toute tentative d'évaluation plus exacte, la seule base d'estimation possible, quelque défectueuse qu'elle fût d'ailleurs, était le chiffre de la vente, réduction faite en valeur réelle d'après le cours des assignats au jour et au lieu de la vente ; cela présentait une masse de 605.352.992 (1). Donc, au total, 1.297.760.592 ; et en retranchant un passif de 309.940.645 payé par l'Etat à la décharge des propriétaires dépossédés, 987.819.947 francs, soit en chiffre rond 1 milliard (et de là est venu le mot), dont l'Etat pourrait se libérer par la distribution de 30 millions de rentes 3 0/0, par cinquièmes, en 5 ans, du 22 juin 1825 au 22 juin 1830.

Ainsi présentée l'indemnité des émigrés ne pouvait que contribuer à ce rapprochement des esprits qui était dans les vœux du gouvernement ; malheureusement la discussion devait donner lieu à des paroles amères et offensantes, à des prétentions excessives, à une nouvelle lutte entre l'esprit de la Révolution et celui de la Restauration. Dès le rapport que fit Pardessus le 11 février, cette tendance à transformer une loi toute de générosité et d'humanité en une loi de *restitution*, se manifesta dans sa proposition d'admettre à réclamer l'indemnité, en cas de mort du propriétaire dépossédé, non pas ses héritiers actuels, mais ses héritiers au moment du décès, l'héritier *ex tunc* et non l'héritier *ex nunc*, comme le voulait le projet de loi ; d'où cette conséquence que le dépossédé n'avait jamais cessé d'être vraiment propriétaire, qu'il avait toujours gardé sur ses biens vendus un droit imprescriptible, donc que la vente de ses biens avait été atteinte d'un vice incurable, que les acquéreurs n'en avaient jamais été légitimes propriétaires, et que c'était à eux que la loi faisait grâce en leur laissant ces biens mal acquis. Tout cela, il se trouva des voix pour le dire, même pour le crier très haut, et de là

(1) Qui n'auraient été que 469.306.630 francs en calculant d'après l'échelle de dépréciation de la Trésorerie : la dépréciation de l'assignat était plus grande à Paris que dans les départements, où elle avait été d'ailleurs extrêmement inégale selon les régions.

vinrent les regrettables violences auxquelles donna lieu la discussion de cette loi fameuse, qui avait été conçue comme un moyen d'apaiser les passions et qui eut parfois pour effet de les surexciter. La faute en fut, quelquefois, au manque de mesure de l'opposition libérale, quand, comme avec Labbey de Pompières, elle affirmait inexactement qu'en 1791, lorsque commença la grande émigration, « la plus grande tranquillité régnait dans l'intérieur », ou quand elle soutenait avec Méchin que le ministère avec son projet sur les rentes rêvait de substituer une confiscation mobilière à une confiscation immobilière : ou avec le général de Thiard qu'il était honteux, après avoir payé 1 milliard à l'étranger, d'en vouloir encore payer à ceux qui avaient été les auxiliaires et les alliés de l'étranger. Mais c'est en somme à l'extrême droite que le langage fut le plus agressif. M. de Beaumont affirmait qu'au moment de l'arrivée du roi en France les émigrés étaient encore seuls légitimes et véritables propriétaires et se demandait si c'était de la Restauration qu'il faudrait dater leur spoliation légale. Selon lui c'était plutôt aux acquéreurs qu'il convenait d'accorder une indemnité ; la seule chose qui respectât les droits des anciens propriétaires était une restitution ; tout au moins conviendrait-il de faire souscrire aux émigrés, au moment où ils recevraient leur indemnité, une vente de leur propriété à l'Etat, lequel traiterait avec l'acquéreur et lui ferait verser un supplément de prix égal à la différence entre la valeur *nationale* et la valeur *patrimoniale* du bien. Et il voulait qu'il fût dit dans l'article 1er que l'indemnité de 30 millions était accordée aux émigrés pour *tenir lieu de la restitution de leurs biens*. Leclerc de Beaulieu, de Laurencin, Duplessis de Grénédan, développèrent des propositions analogues, déclarèrent que les biens nationaux avaient été des biens volés, que la Charte elle-même était incapable de rendre leur possession légitime. Aussitôt Villèle déclara qu'un tel amendement ne pouvait être discuté et que l'introduction dans le projet de dispositions en opposition avec le pacte fondamental ne permettrait pas au gouvernement de porter plus loin le projet qu'il avait soumis à la délibération de la Chambre ; et Pardessus, dans le résumé de la discussion générale, rappela que la Charte avait créé des droits incontestables, que toute idée d'inquiéter les acquéreurs dans leur possession devait être écartée, que la question était tranchée à tout jamais, et que la seule chose en discussion était une indemnité, laquelle n'était pas plus une récompense qu'une punition, qu'une expiation, mais simplement une mesure indispensable pour la réunion de tous les Français, en vue de la sécurité et de la paix morale du pays.

Les amendements proposés au projet de loi ont été si nombreux que les limites de ce travail ne permettent pas d'en faire une énumé-

ration complète. Le général Foy demanda publication des bordereaux de liquidation ; il ne l'obtint pas, mais on vota distribution aux Chambres de la liste des indemnisés avec le montant de leur indemnité. Sanlot-Baguenault demanda que les 30 millions de rentes fussent pris sur les rentes rachetées par la Caisse d'amortissement, car si la loi sur la conversion des rentes était rejetée, il n'y aurait rien sur quoi asseoir les rentes de l'indemnité : proposition qui fut appuyée par Ferdinand de Berthier et Hyde de Neuville, tous deux de la contre opposition de droite, et par Casimir Périer, toujours désireux de convaincre les plans ministériels de légèreté et d'insuffisance ; Villèle combattit l'amendement par la double raison que les 30 millions pouvaient être payés sans création d'aucun impôt nouveau, et qu'il importait par dessus tout, au moment d'une si forte émission, de ne porter aucune atteinte au fonds d'amortissement destiné à la diminuer progressivement. L'amendement Chifflet, qui fut adopté, avait une haute importance : c'est lui qui affirma le droit des héritiers au moment du décès et non au moment de la promulgation de la loi, et même celui des héritiers appelés par la loi ou *par la volonté du défunt* à la représentation au moment de son décès. Ainsi s'affirmait la thèse de la nullité des lois révolutionnaires qui avaient non seulement frappé les émigrés de confiscation mais encore de mort civile. Mais ce fut surtout l'amendement Duhamel (enregistrement pendant 5 ans moyennant un droit fixe de 3 francs de tous les actes de rétrocession passés entre le possesseur actuel et les anciens propriétaires de biens nationalisés) qui sembla maintenir aux émigrés un certain droit éminent sur leurs propriétés confisquées et perpétuer entre biens patrimoniaux et biens nationalisés une différence que la loi avait pour but d'effacer. Aussi donna-t-il lieu aux discussions les plus ardentes. Casimir Périer le combattit comme nuisible au Trésor ; Benjamin Constant, comme impliquant que le véritable but que l'on poursuivait était de faire rentrer les émigrés dans leurs biens ; sur quoi M. de la Bourdonnaye s'écria qu'en effet il en était ainsi et qu'il fallait remettre toutes les classes de la société dans l'état où elles étaient avant la Révolution. C'est à cette occasion que le général Foy, dont l'éloquence ce jour-là se surpassa elle-même, s'écria : « Cette loi, qui d'après la volonté du roi et discutée d'une autre manière eût pu être une loi d'union et de paix, est devenue une déclaration de guerre, un instrument de haine, un instrument de vengeance. Ce n'est plus l'indemnité seulement que veut l'émigration : elle veut ravoir ses biens, elle veut les ravoir par l'influence ou par la force. Et ne voit-on pas que partout la pouvoir est dans ses mains ; et si les moyens clandestins ne lui suffisent pas, qui peut douter qu'elle n'ait recours à des moyens

plus énergiques ?... Que les propriétaires de domaines nationaux se souviennent que dans cette discussion leurs pères ont été appelés voleurs et scélérats, et qu'ils sachent que transiger avec les anciens propriétaires ce serait outrager la mémoire de leurs pères et commettre une lâcheté. Et si on essayait de leur arracher par la force les biens qu'ils possèdent légalement, qu'ils se souviennent qu'ils ont pour eux le Roi et la Charte, et qu'ils sont 20 contre 1 ».

Villèle eût préféré qu'il ne fut point question de l'amendement Duhamel, mais il n'osa le combattre, tant il vit la majorité décidée à le voter et, en effet, il passa. Du moins eût-il voulu, pour prévenir d'innombrables procès relatifs à la régularité, au point de vue de l'application des lois révolutionnaires elles-mêmes, de quantité d'actes de vente, y joindre un autre article proposé par Hay et ainsi conçu : « Toutes décisions administratives, tous jugements rendus avec l'administration, toutes liquidations de créances, tous droits acquis et, en général, les actes et jugements de toute nature émanés soit de l'administration soit des tribunaux, ayant pour objet les biens ou droits spécifiés en la présente loi, sont maintenus et sortiront leur plein et entier effet tant à l'égard de l'Etat qu'à l'égard des indemnisés et des tiers, sans que dans aucun cas lesdits actes, jugements, décisions, liquidations, puissent être attaqués par quelque personne et pour quelque cause que ce soit ». Ce n'était qu'une répétition de l'article 1er de la loi du 5 décembre 1814, et cette conformité servit de prétexte pour en demander le rejet ; Villèle eut beau représenter qu'il valait mieux reprendre la même précaution pour rendre impossibles de nouvelles agitations, l'amendement fut rejeté. Puis la Chambre passa au vote sur l'ensemble du projet qui fut adopté par 259 contre 125 (15 mars).

A la Chambre des pairs la discussion devait être moins longue et moins passionnée. Elle fut précédée d'un rapport favorable du comte Portalis qui très opportunément faisait remarquer que la loi n'était point une loi de parti mais une loi de réparation, une loi d'indemnité accordée à tous ceux, indistinctement, dont la propriété avait été violée pendant des événements extraordinaires : « Le républicain girondin ou le toulonnais royaliste, émigrés après le 31 mai, le conventionnel victime ou complice de Robespierre, les déportés du 9 thermidor ou du 18 fructidor, sont égaux à ses yeux... et si les biens fonds qu'ils possédaient ont été confisqués et aliénés... ils recevront l'indemnité qu'elle alloue ». La commission demandait en outre que au mot indemnité *due* fussent ajoutés les mots *due par l'Etat* et qu'on reprît une disposition semblable à celle que Hay avait proposée à l'autre Chambre.

Parmi les pairs qui combattirent le projet l'attention s'attacha

surtout au duc de Broglie qui, personnellement intéressé à son adoption, parla néanmoins contre elle, déplorant que les amendements adoptés par l'autre Chambre eussent transformé une indemnité de grâce en une indemnité de droit strict, renversé les rôles en donnant aux émigrés figure de gens généreux envers l'Etat par leur renonciation à réclamer leur dû, semblé leur accorder des fonds pour racheter des biens dont la valeur était dépréciée par la loi même, et enfin froissé le sentiment public en donnant à entendre que les émigrés seuls avaient soutenu les bons principes et combattu pour la bonne cause. Cornudet déclara que d'abord il avait été disposé à voter la loi mais que depuis que les acquéreurs de biens nationaux avaient été publiquement outragés il ne l'était plus, et il vota contre. Chateaubriand ne put faire autrement que d'adhérer au principe du projet de loi mais sans laisser échapper pour cela l'occasion de renouveler ses déclamations contre l'agiotage et d'exhaler en périodes boursouflées et prétentieuses ses rancunes contre le ministère. « Une loi de concorde, de morale et de religion, issue du cœur d'un magnanime souverain, avait été transformée en une loi de parti, en une loi de discorde et de division : elle se trouvait comme liée à une autre loi qui froissait les intérêts d'une classe nombreuse de citoyens. L'ancienne propriété de la France, morte en papier, ressuscite en papier ; elle avait servi d'hypothèque à un effet sans valeur, elle est reproduite par un effet sans hypothèque. Les assignats avaient commencé la Révolution, des espèces d'assignats vont l'achever... nous aurons des 3 0/0 d'émigré qui deviendront des 3 0/0 nationaux, et qui seront bientôt atteints de la défaveur dont cette épithète a frappé les biens qu'ils représenteront. Nous donnerons ces 3 0/0 à un père de famille comme un billet d'entrée à la Bourse et nous lui dirons : Va retrouver par la fortune ce que tu as sacrifié à l'honneur ; si tu perds de nouveau ton patrimoine, la légitime de tes enfants, si tu perds quelque chose de plus précieux, les vertus que t'avait laissées ta première indigence, qu'importe ? A la Bourse on cote les effets publics et non les malheurs... Nous ne pouvons pourtant pas mêler des décrets contre le sacrilège à des mesures d'agiotage. Il serait dur que la Providence eût ébranlé le monde, précipité sous le glaive l'héritier de tant de rois, conduit nos armées de Cadix à Moscou, rétabli deux fois le roi légitime, enchaîné Bonaparte sur un rocher, afin de prendre par la main quelques obscurs étrangers qui viendraient exploiter à leur profit une loi de justice et faire de l'or avec les débris de nos gloires et de nos libertés ». Et se plaçant enfin sur un terrain plus pratique, il reprochait à la loi de ne reposer que sur des fictions : fiction, l'indemnité intégrale, puisqu'elle était loin d'indemniser intégralement ; fiction, les moyens d'évaluation qui ne reposaient sur

rien de solide ; fiction, les fonds affectés au service de l'indemnité ; fiction, la limite du temps prescrit pour la liquidation. — Ceci seul dans ce discours vide et déclamatoire méritait réfutation : Villèle répondit en montrant que les bases d'évaluation étaient les seules possibles et mit au défi d'en trouver d'autres ; des inégalités étaient inévitables sans doute dans l'évaluation des biens vendus sous l'empire de la loi de 1793, mais la constitution d'un fonds commun permettrait de faire quelque chose pour les anciens propriétaires particulièrement lésés : les 30 millions de rentes 3 0/0 n'étaient nullement une fiction : depuis quand, lorsque la France reconnaît une dette et émet des rentes pour y satisfaire, imagine-t-on de demander une hypothèque pour ces rentes ? Affectées sur les revenus généraux. ces rentes jouissaient de la même garantie que toutes les autres dépenses publiques, et leur solidité était indubitable.

Le principal amendement proposé fut celui du comte Roy, dont l'hostilité au 3 0/0 n'avait toujours point désarmé. Il était d'avis d'accorder aux émigrés non point 30 millions de rentes 3 0/0, mais 37 millions et demi de rentes 5 0/0, donc plus en intérêts et 250 millions de moins en capital, ce qui avait d'après lui, l'avantage de faire entrer l'indemnité dans le système général de la dette publique, de placer les indemnisés dans une position identique à celle des autres créanciers de l'Etat, de ne pas leur attribuer un fonds spécial, funeste pour la fortune publique et particulière, et pour la morale, détruite à ses yeux par les dépravations que le jeu et l'agiotage traînent forcément à leur suite. Car le ministre s'était trompé en affirmant que les progrès de la richesse et de l'industrie se trouveraient bien de la multiplicité des effets publics ; cette multiplicité était au contraire un danger, était un appât pour l'agiotage. — Villèle railla cette thèse inadmissible qu'il y eût dans le 3 quelque chose de plus immoral que dans le 5, rappela que le 5 avait singulièrement favorisé ses souscripteurs, étant monté de 55 à 104 et 105, et qu'il ne s'arrêterait point là s'il était décidé qu'il n'était point remboursable. On ne pouvait donc pas attribuer *a priori* aux porteurs de 5 un désintéressement qu'on refusait aux souscripteurs du 3. Enfin le système de Roy portait atteinte au fonds d'amortissement, qu'on ne pouvait restreindre sans prolonger d'autant la durée de la dette et sans se contraindre à emprunter, si un jour la nécessité l'exigeait, à un taux plus onéreux. Il ajouta même qu'au cas où cet amendement serait adopté le projet de loi serait retiré. Malgré les efforts de Roy et de Chateaubriand il fut repoussé par 127 contre 100. Villèle obtint aussi le vote de l'amendement Hay, rejeté par la Chambre des députés, mais qu'elle accepta lorsque le projet lui revint après avoir été voté par la Chambre des pairs, par 159 contre 63.

La loi fut promulguée le 27 avril 1825, ayant subi sans doute quelques modifications regrettables, mais en somme conforme dans ses traits essentiels à ce que le gouvernement avait souhaité : procurer aux nouveaux propriétaires la sécurité qu'ils n'avaient plus, et obtenir des anciens renonciation définitive à toute pensée de contre-révolution immobilière.

L'indemnité après la révolution de 1830 : loi du 5 janvier 1831. — Un tel bienfait n'eût pas été payé trop cher par 30 millions de rentes, et les circonstances firent qu'il a été payé, en réalité, sensiblement moins. La liquidation, confiée à une commission de 26 membres divisés en 5 sections correspondant chacune à une région de la France et devant statuer sur les demandes en indemnité, devait se faire en 5 ans ; mais le travail, très compliqué, ne marcha point si vite, et il n'y avait encore que 24.406.541 francs de rentes allouées à la date du 1er avril 1830 : pas beaucoup plus, 4 mois après, lorsque le trône de Charles X s'écroula et que le pouvoir passa de ceux qui bénéficiaient le plus de l'indemnité à ceux qui l'avaient blâmée et combattue. Allaient-ils se faire les exécuteurs d'une loi qu'ils réprouvaient et se tenir pour liés par une promesse, formelle d'ailleurs, d'un gouvernement qu'ils avaient renversé ? La stricte justice l'eût exigé : les gouvernements successifs sont solidaires les uns des autres, et tous les engagements de l'Etat doivent être tenus, toutes les dettes qu'il a contractées, reconnues. Mais dans la fièvre d'une révolution, dans l'ivresse du triomphe, dans la réaction violente qui ne pouvait manquer de se produire contre le régime précédent, et (chose ici particulièrement importante) dans les terribles embarras pécuniaires qui sont l'accompagnement obligé de toute révolution et qui ne furent pas épargnés à celle de 1830, il était bien difficile que cette règle rigoureuse fût respectée : et il faut reconnaître que, l'eût-il voulu, le nouveau gouvernement eût eu à faire la guerre à ses propres partisans et peut-être à risquer son existence pour maintenir intactes les règles d'une tout à fait rigoureuse probité. Il était dans la destinée de Louis-Philippe d'être en tout et toujours le roi du juste milieu ; il le fut en cette circonstance où il pensa sans doute à ses devoirs, mais aussi — et il le fallait bien — à ses besoins et à ses embarras, et trouva moyen de ne pas accepter complètement, sans cependant les répudier tout à fait, les charges incombant à l'Etat par la loi de 1825. On sait que par suite des règles, très imparfaites, mais les moins mauvaises qu'il fût possible d'imaginer, établies pour le calcul de l'indemnité, les anciens propriétaires dont les biens avaient été vendus sous le régime des lois postérieures à prairial an III, c'est-à-dire avec indication du revenu de 1790, se trouvaient à

peu près intégralement dédommagés (section I du Chap. I), tandis que ceux qui avaient eu la mauvaise chance d'avoir leurs biens vendus aux enchères sous le régime des lois de 1793, en assignats formidablement dépréciés, alors que la terreur générale et aussi une foule de manœuvres coupables pour écarter des enchérisseurs possibles faisaient trop souvent vendre à vil prix, alors aussi que la coutume générale de vendre par petits morceaux rendait plus difficile, une fois la tourmente passée, la reconstitution des anciens domaines, étaient extrêmement défavorisés (section II du chapitre I) : leur indemnité calculée d'après le prix, valeur réelle, de ces ventes qui n'avaient été trop souvent que des simulacres de vente était fort inférieure au dommage subi, et voilà pourquoi un amendement important avait stipulé que le revenu de 1790 ne serait multiplié pour les indemnitaires de la 1re section que par 18 et non par 20 et que la somme restant ainsi disponible formerait un fonds commun dont une loi ultérieure déterminerait la répartition entre les indemnitaires de la seconde. Or la liquidation n'étant pas terminée lorsqu'éclata la révolution de 1830, cette nouvelle loi n'avait pas non plus été portée, et dans les circonstances politiques nouvelles il était d'une impossibilité manifeste qu'elle le fût : impossible donc de donner aux émigrés ce fonds commun qui ne leur avait été attribué qu'à titre conditionnel, lorsque la liquidation serait achevée, si elle laissait un boni, lorsque les inégalités de la répartition seraient reconnues, et lorsqu'aurait été rendue la loi devant déterminer le mode de les réparer. Toutes ces conditions n'étant pas remplies le fonds commun était en quelque sorte un bien sans maître, comme il fut dit dans la discussion, dont l'Etat avait par conséquent le droit de s'emparer. Telles furent les raisons, un peu sophistiques, que Laffitte, aux prises avec de pressants besoins d'argent, fit valoir auprès de la Chambre des députés en décembre 1830 pour consacrer aux nécessités de l'Etat, sur ledit fonds, une somme de 3 millions de rente et la négocier au mieux des intérêts du Trésor. D'où une discussion des plus intéressantes et sur laquelle cependant l'attention de l'histoire ne s'est point portée jusqu'ici autant qu'elle l'aurait dû. Le comte de Mosbourg, rapporteur, soutint que la loi du 27 avril 1825 avait été un traité à forfait : les 30 millions affectés à l'indemnité l'avaient été dans l'intérêt de l'Etat, et non des indemnitaires ; la somme avait été fixée pour empêcher d'autres réclamations : mais, en spécifiant qu'on ne pourrait jamais aller plus loin, la loi n'avait pas exigé qu'on allât jusque-là : des sommes restaient disponibles puisque les conditions mises à leur affectation n'étaient pas remplies et que le législateur n'était nullement obligé de rendre cette seconde loi destinée à les répartir. En vain Berryer répliqua-t-il que le droit des

indemnitaires à la totalité des 30 millions était absolument incontestable, et opposa-t-il à la mainmise que l'on projetait cette loyauté inébranlable que la Restauration avait toujours observée, jusqu'à se charger, malgré d'horribles difficultés, de gros arriérés qu'avant elle on ne payait que par des faillites, et qui, par là, avait porté le crédit public au plus haut point de prospérité ; en vain Montalembert, à la Chambre des pairs, affirma-t-il que la loi de 1825 avait été le signal « d'une explosion générale de prospérité nationale » et se borna-t-il à demander qu'on laissât les choses dans l'état jusqu'en 1833, avec droit pour l'Etat de négocier ces rentes en cas de guerre et d'invasion. Pareille cause n'était point possible à gagner devant des Chambres encore tout enfiévrées de la lutte et profondément convaincues que la Restauration avait exploité la France au profit de l'émigration. Thiers, commissaire du gouvernement, leur plaisait bien davantage lorsqu'il exprimait le regret que ces sommes qui auraient pu servir à réparer nos places fortes, à rétablir nos routes, eussent été consacrées à satisfaire la vengeance et l'avidité d'un parti. Le fonds commun, répétait-t-il, n'était une propriété pour aucun des indemnitaires : aucun n'avait un droit acquis sur ce fonds, aucun ne connaissait même la quotité de la somme à laquelle il aurait pu avoir droit ; l'ensemble en était bien promis vaguement aux indemnitaires les plus mal traités, mais aucun d'eux ne pouvait s'en prétendre propriétaire. — Raisonnement tout à fait comparable à celui que tiendrait une ville ou une Société qui, ayant émis un emprunt à lots, viendrait dire ensuite que les souscripteurs de cet emprunt ont un droit incontestable au coupon, mais que les lots n'étant pas la propriété de chacun, n'étant qu'une chose vague et indéterminée, hypothétique, une espérance, on ne les volait pas, on ne prenait à aucun d'eux chose qui fût vraiment sienne, en se bornant à payer les coupons et en ne tirant plus les lots (1). Or c'est bien cela, au fond, que fit la loi du 5 janvier 1831 qui supprima le paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 27 avril 1825, décida que les rentes 3 0/0 demeurant sans affectation d'après cet article 2 seraient rayées du Grand Livre et annulées au profit de l'Etat, et que dès maintenant une somme de 3 millions de rentes, représentant par estimation celle qui resterait sans emploi sur les 30 millions, serait aliénée au mieux des intérêts du Trésor. Après cette première amputation en fut pratiquée une autre de 900.000 francs par la loi

(1) Cependant il est à noter que ce fonds commun paraissait une propriété tellement sûre qu'un certain nombre d'emprunts, de cessions, etc., avaient déjà été faits par certains indemnitaires dont le titre à ce supplément d'indemnité paraissait particulièrement incontestable.

de finances du 24 avril 1833 qui décida (art. 10) que les rentes 3 0/0 à annuler au profit de l'Etat sur le crédit de 30 millions affecté à l'indemité seraient arrêtées provisoirement à la somme de 3.900.000 fr. et ce crédit réduit en conséquence à 26.100.000 francs au capital de 870 millions ; finalement même ce ne fut pas 26.100.000 francs de rentes, mais 25.995.310, qui furent attribués aux bénéficiaires de la fameuse indemnité dite du milliard. Ce milliard aurait été 606 millions et demi si l'on supposait (supposition assez proche de la vérité) que le cours moyen auquel ces rentes auraient été remises aurait été de 70 ; et quand la révolution de 1848 eut fait tomber un instant le 3 0/0 à 32,50, on n'aurait même plus trouvé 273 millions si l'on avait voulu — et si l'on avait pu — reprendre le pseudo-milliard des émigrés, comme tant d'ignorants, applaudis par d'autres ignorants, le réclamèrent alors avec une obstination dont on verra plus loin l'histoire.

Fin du ministère Villèle. — Si tôt résolues les graves questions de la loi d'indemnité et de la conversion des rentes vint celle de l'approbation des comptes de 1823 et par conséquent des dépenses de la guerre d'Espagne et des marchés Ouvrard, qui donna lieu à de si tristes révélations (voir p. 31-33) et à une si violente compagne de M. de la Bourdonnaye et du général Foy contre Villèle : Villèle en sortit vainqueur mais non pas sans être affaibli. Il eut ensuite à faire voter le budget de 1826, à propos duquel la contre-opposition de droite recommença avec autant de violence, mais sans plus de succès, ses attaques habituelles. Ce budget s'éleva à 915.504.499 francs en dépense (soit environ 16 millions et demi de plus que pour 1825) et en recette à 924.905.704. La liste civile et la famille royale tombaient depuis le nouveau règne de 34 millions à 32 : mais 4 millions de plus devaient être inscrits à la dette pour le premier terme de l'indemnité ; 3 l'étaient aux affaires ecclésiastiques et à l'instruction publique, 5 à la guerre, 6 aux finances, etc. La loi de règlement fixa les recettes à 983.125.362, les dépenses à 976.948.917, soit plus de 6.100.000 d'exédent.

En 1826 Villèle est toujours sur la brèche. C'est d'abord le projet de loi accordant une indemnité de 150 millions aux colons dépossédés de Saint-Domingue, cette ancienne possession française dont une ordonnance royale du 17 avril 1825 vient de reconnaître l'indépendance, moyennant promesse de son gouvernement de payer ladite indemnité en 5 termes égaux à partir du 31 décembre 1825 ; le droit royal d'aliéner un territoire quelconque, même colonial, est fortement contesté ; la question reste sans solution et la loi du 30 avril 1826 se borne à adopter pour la répartition des 150 millions le projet minis-

tériel. Puis à propos de la loi des comptes de 1824 se pose de nouveau, pour la dernière fois, la question des marchés Ouvrard et des dépenses de la guerre d'Espagne, 167 millions, dont 51 provenant directement de ces marchés sur lesquels la justice était à la veille d'avoir à se prononcer; une attaque suprême est dirigée contre Villèle, adversaire constant, on le sait, des marchés Ouvrard, mais dont on espère bien néanmoins parvenir à établir la responsabilité dans cette déplorable affaire. Le général Foy réclamait sévérité et justice, car les 25 années de guerres de la Révolution n'offraient point d'exemple de pareilles dilapidations ; à quoi Villèle objectait justement que les guerres de la Révolution et de l'Empire s'étaient faites aux dépens des pays occupés, tandis que le succès de la campagne d'Espagne dépendait avant tout de la discipline de l'armée et par conséquent de la fourniture exacte de tout ce qui était nécessaire au soldat. Une guerre semblable ne pouvait être faite avec succès que par des moyens extraordinaires : il fallait sacrifier de l'argent pour hâter le succès et se libérer plus tôt des charges que la continuation de la guerre aurait imposées au pays. — « Ou, disait Benjamin Constant, ces dilapidations pouvaient être évitées, ou elles ne pouvaient pas l'être : si elles pouvaient être évitées vous êtes accusables pour avoir fait sans nécessité des marchés onéreux : si au contraire elles étaient devenues inévitables par les circonstances, ces circonstances n'étaient autre chose que le résultat de l'absence des précautions que vous deviez prendre. Des hommes décriés, sans garantie, sans solvabilité, ont été choisis par vous ou par vos délégués, dont vous répondez, pour surprendre des marchés onéreux et frauduleux qu'ils n'ont pas même exécutés, et pour commettre des déprédations non encore réprimées... Est-ce un bill d'indemnité que réclament les ministres, ou une approbation formelle de leur conduite ? » — « Ni l'un ni l'autre, répondait Villèle, mais que les Chambres en adoptant les comptes qui leur sont soumis fassent l'acte de justice auquel ils ont droit, n'ayant rien négligé pour que la campagne soit aussi courte et aussi peu coûteuse que possible. C'est avec un plaisir extrême que le gouvernement voit la Chambre exercer le pouvoir d'investigation qui lui appartient, car cet exercice est une garantie non pas seulement contre les ministres mais contre les agents qui exécutent sous leurs ordres... Toutefois lorsque vous irez au delà, et, malgré les témoignages qui parleront en faveur de leur conduite persisterez à vouloir les mettre en accusation, soyez convaincus que vous agissez contre les intérêts du pays... qui aura toujours besoin d'hommes sachant, comme le cabinet actuel l'a fait par rapport à l'Espagne, calculer ce qui est dû à l'économie et tenir compte en même temps de ce que réclame l'honneur du pays ». Cette loi fut votée

(21 juin) conformément aux propositions ministérielles, avec près de 9 millions d'excédent (recettes 994.497.962 ; dépenses 986.070.842).

Il aurait été naturel que les budgets, grossis chaque année des rentes maintenant allouées aux émigrés, allassent en progressant de 5 millions ; Villèle, cependant, ne demanda pour celui de 1827 que 915.773.000 de crédits, 2 seulement de plus que pour 1826. Quant aux recettes elles devaient se monter, à les calculer d'après les produits de 1825, à 942 millions et, en déduisant les 6.226.000 du dégrèvement accordé pour 1826 par suite de l'économie résultant de la conversion, à 935.774.000 ; mais le désir du ministre était de ne point les laisser à ce niveau. Il visait en effet à un dégrèvement bien plus important des contributions directes, toujours plus pénibles à supporter ; en ministre prévoyant il voulait les réserver pour les jours malheureux, qui ne manquent jamais de venir, et où elles offrent des possibilités d'accroissement alors que les revenus indirects s'affaiblissent au contraire : et elles en offrent d'autant plus qu'elles auront été auparavant plus ménagées. En faisant une nouvelle suppression de 6 centimes sur la foncière, de 6 sur la personnelle-mobilière, de 19 sur les portes et fenêtres, on ramènerait au chiffre uniforme de 10 les centimes généraux ajoutés au principal de ces contributions, et 19.451.759 de dégrèvement viendraient s'ajouter au 6.226.000 déjà réalisés. Il tenait à honneur que son nom fût attaché à ce considérable soulagement : d'autre part les royalistes, désireux de faire perdre leur cens électoral à plusieurs propriétaires de fortune médiocre, dont ils étaient peu sûrs, devaient, semble-t-il, lui savoir gré de travailler ainsi dans leur intérêt. Il ne paraît pas cependant qu'ils l'aient compris, à voir l'âpreté des attaques de la contre-opposition, ou, comme on disait alors, de la défection. Royer Collard, Sébastiani, Labbey de Pompières, étaient assurément dans leur rôle en combattant cette politique fiscale, grosse peut-être de répercussions électorales et politiques ; mais Agier, de Beaumont, Bourdeau, l'étaient moins. La discussion à la Chambre, beaucoup plus politique que financière et qui roula surtout sur l'ultramontanisme, la Congrégation, les jésuites, les missions, vit se reproduire les doléances ordinaires sur la centralisation, l'excès des dépenses, l'emploi des fonds de l'amortissement, etc. Villèle nia que la diminution du nombre des électeurs eût été le but ni dût être le résultat du dégrèvement projeté sur les contributions directes ; il allégua des chiffres intéressants pour prouver que le nombre des petites cotes foncières, au-dessous de 20 francs, ne cessait de croître, tandis que celui des cotes plus élevées diminuait, et que ce n'était pas par une augmentation de la grande propriété, bien au contraire, que le système politique de la France pouvait risquer de se trouver faussé ; les pa-

tentes, aussi, s'accroissaient sans cesse : depuis 1814 elles étaient passées de 15 millions à 23.563.000 ; en général le nombre des contribuables de 300 francs et au-dessus, donc des électeurs, progressait sensiblement. Considérations auxquelles le rapporteur à la Chambre des pairs, le duc de Brissac, très favorable au ministre, ajoutait celle-ci, qu'il serait bizarre que la Charte eût voulu à tout jamais empêcher de dégrever les peuples, et que les dégrèvements déjà faits, si impatiemment attendus, eussent été autant d'atteintes aux droits de la nation. Le budget fut voté le 6 juillet conformément aux propositions ministérielles : 916.608.734 en recette, 915.729.742 en dépense. Pour la première fois depuis que le territoire était libéré de l'occupation étrangère, il était destiné à se régler avec un déficit important : 954.518.482 en recette, 986.534.765 en dépense.

C'est trois jours après le vote du budget de 1827 que parut la troisième des célèbres ordonnances par lesquelles Villèle s'est appliqué et a réussi à porter à sa perfection le système de la comptabilité publique. A ce bienfait il en ajouta l'année d'après un dernier, à savoir la réforme budgétaire que réalisa, dans les derniers jours de ce ministère si fécond, l'ordonnance du 1er septembre 1827 ; progrès marqué vers cette grande conquête parlementaire qu'on appelle la spécialité. Sous le Consulat et l'Empire les dépenses avaient été votées — quand elles l'étaient — en bloc. La loi du 25 mars 1817 avait introduit la spécialité par ministère ; des crédits étaient ouverts en masse à chaque ministre ; ils étaient à la vérité présentés par chapitres, mais néanmoins votés en masse, et, à la condition de ne pas dépasser les crédits à eux alloués, les ministres pouvaient se mouvoir librement et ôter à un service pour donner à un autre. L'abus était possible et dès 1819, les Chambres avaient été amenées à s'en émouvoir. Comme on discutait le budget, Chauvelin ayant demandé une réduction de 150.000 sur les dépenses accidentelles des affaires étrangères, et Villèle, au contraire, un crédit de 280.000 pour construction d'un hôtel du ministère des affaires étrangères, de Serre, ministre de la justice, vit dans cette précision une usurpation de pouvoir du législatif sur l'exécutif, et représenta qu'il appartenait aux Chambres de voter les crédits nécessaires à un ministère, mais que, pour que la responsabilité du ministre fût réelle, il ne fallait pas que son action fût entravée par de semblables dispositions : il lui fallait une certaine liberté et la possibilité d'agir suivant l'infinie variété des circonstances. La même question se représenta en 1820, à propos de la loi des comptes de 1818 ; il y avait eu 307.000 francs de crédits en trop pour le service ordinaire de la justice, insuffisance au contraire de 694.000 pour la justice criminelle ; fallait-il confondre les deux choses et allouer la diffé-

rence, 387.000, comme le voulait le ministre Roy ou, comme le voulait la commission, plus stricte, annuler l'excédent de 307.000 et faire voter un crédit supplémentaire de 694.000 pour l'autre chapitre ? Les libéraux et parmi eux le baron Louis tenaient pour la seconde solution ; si les ministres étaient laissés libres de disposer de leurs crédits à leur guise ils pourraient donc, disaient-ils, affecter à une dépense des crédits votés dans une tout autre intention et c'en était fait du régime représentatif ; tandis que Roy, Pasquier, Villèle, dont les idées avaient bien évolué sous ce rapport, soutenaient que vouloir enserrer les ministres dans des liens si étroits, c'était faire passer l'administration dans les Chambres et violer la Charte d'une autre façon. La commission, après hésitation, conclut à de grandes divisions par ministères, avec droit de virement pour les ministres dans l'intérieur de ces divisions (voir p. 10). Mais aucune solution n'intervint et la question resta pendante, quoique fréquemment et passionnément discutée, notamment en 1822, où Royer Collard affirma hautement contre Villèle et la majorité que le jour de la spécialité était arrivé et qu'elle triompherait des répugnances des ministres. Il disait vrai, du moins en partie, car ce même Villèle allait adopter une solution qui était incontestablement un progrès libéral, à savoir la division des dépenses des ministères en sections, au nombre alors de 42. Le budget, à partir de 1828, serait voté par sections ; la répartition des crédits ouverts à chaque branche principale de service serait faite par ordonnance avant l'ouverture de l'exercice et insérée au Bulletin des Lois. En cas de nécessité des crédits extraordinaires pour dépenses non prévues, ou complémentaires pour dépenses ayant dépassé les prévisions, pourraient être ouverts par ordonnance royale, à régulariser ensuite dans la plus prochaine session des Chambres. Ininterrompus désormais seraient les progrès de la spécialité ; après avoir été votés par ministères, puis par sections, sections dont le nombre ne tarda pas à être augmenté, et dès 1831 atteignit 115, les budgets allaient l'être par chapitres à partir de 1831 (1) et le nombre de ces chapitres s'accroître sans cesse, 164 en 1831, 170 en 1834, 186 en 1835, 220

---

(1) Chaque chapitre, précise la loi du 26 janvier 1831, ne contiendra que des services corrélatifs ou de même nature ; les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents ; toutes dispositions contraires sont abrogées. — La spécialité s'applique aux chapitres, mais non aux articles. « Les ministres, dit l'ordonnance du 31 mai 1838, qui répète en cela la loi de 1827 et l'ordonnance de 1822, répartissent entre les divers articles les crédits législatifs qui leur ont été alloués par chapitre... la spécialité des crédits demeure exclusivement renfermée dans les limites des chapitres législatifs.

en 1837, 338 en 1847 ; puis après un retour momentané au vote par ministères, puis par sections, sous le second Empire, les chapitres allaient réapparaître (1869) et désormais se multiplier à l'infini.

Cependant les mauvais jours étaient décidément arrivés pour Villèle, et tout, même le bien qu'il pouvait faire, était exploité contre lui, tant était grand le déchaînement de l'esprit d'opposition, exaspéré d'un côté par la complaisance de plus en plus marquée du gouvernement pour la Congrégation et les jésuites, de l'autre par la longue durée de son pouvoir et l'obstacle qu'il opposait à certaines ambitions impatientes ou à certains ressentiments tenaces. On ne lui savait aucun gré de la loi du 11 mars 1827 réduisant les droits de circulation sur le cidre, le poiré et l'hydromel pour les mettre en harmonie avec les droits récemment diminués sur les vins, et, en dépit de ces dégrèvements, on persistait à l'accuser de n'avoir de ménagements que pour les propriétaires oisifs et inutiles. On ne lui en savait pas davantage de la nouvelle loi (15 mars 1827) sur les postes qui, le temps n'étant pas encore venu des tarifs postaux uniformes, atténuait du moins l'inconvénient des perceptions d'après la distance en ordonnant que ces distances fussent calculées en ligne droite du bureau de départ au bureau d'arrivée (de 2 à 12 décimes par lettre d'après cette distance) : progrès incontestable, mais qui n'empêcha pas la loi de 1827 d'être impopulaire parce que l'élévation de 0,02 à 0,05 de l'affranchissement des journaux par feuille de 30 décimètres carrés et au-dessous paraissait à tous un moyen de tuer la presse (1) et de prendre une revanche de l'échec de la trop fameuse loi de justice et d'amour, que le ministère avait dû retirer devant l'opposition certaine de la Chambre des pairs ; et la loi postale, quoique en définitive bienfaisante, ne fut votée qu'après une vive résistance dans laquelle se signala Chateaubriand. Attaquée aussi la loi des comptes de 1825 à propos des dépenses pour l'Espagne, où les libéraux voulaient voir l'origine d'un gros déficit et se refusaient à compter comme sérieuse la créance de 58 millions sur le gouvernement de Ferdinand VII « coupable, disait Sébastiani, d'avoir fait tomber l'Espagne au dernier rang des nations ». Aucun déficit n'existait, mais un fâcheux symptôme commençait toutefois à se produire ; les plus-values constantes depuis 7 ans faisaient place dans les deux premiers mois de 1827 à des moins-values, et les deux oppositions se préparaient à

(1) La portée de cette disposition était toutefois atténuée parce qu'elle ne s'appliquait qu'à la circulation de département à département. Dans l'intérieur d'un même département le droit n'était que de moitié et l'augmentation était par conséquent insignifiante : 2 centimes et demi au lieu de 2.

exploiter à outrance cette déconvenue, cependant peu alarmante ; depuis une si longue suite de prospérités, disait Villèle, un temps d'arrêt était chose normale et nullement inquiétante. Mais elle servait d'argument contre le budget proposé pour 1828, où Villèle, comptant sur plus de 22 millions d'excédent, avait pensé pouvoir demander pour la dette, pour la marine, pour des travaux de routes ou de places fortes, surtout pour les affaires ecclésiastiques et pour l'instruction publique, des augmentations de crédits d'environ 20 millions : d'où un projet de budget d'environ 939 millions en recette et en dépense. En présence de ces moins-values la commission du budget rabaissa les prévisions d'abord à 929, puis à 922.762.000 en dépense, à 924.410.361 en recette ; il fut voté le 21 juin avec un faible excédent de 1.698.000. La lutte avait été chaude. Laffitte, profitant des circonstances, avait vigoureusement critiqué ces excédents de recette que le ministère avait l'habitude d'objecter toujours à ceux qui attaquaient sa gestion financière, et proclamé qu'on ne les eût pas obtenus, au milieu de toutes les fautes commises, si le génie de la France n'avait été le plus fort et ne l'avait emporté sur le mauvais génie de ceux qui l'administraient ; il avait blâmé les dépenses excessives, l'amortissement dépouillé pour que l'indemnité des émigrés ne laissât pas de traces sur le Grand Livre, la dette flottante accrue pour diminuer les émissions de rente nécessitées par l'affaire d'Espagne ; non moins violente la contre-opposition de droite s'était élevée avec Castelbajac contre « la pléthorique abondance de la bureaucratie » et avec Gautier, dont le discours produisit un grand effet, contre « l'appui donné au parti qui, se disant seul religieux, seul monarchique, rêvait la destruction des libertés publiques en enveloppant la France d'un vaste réseau d'associations secrètes dont les fils se réunissaient entre les mains d'une autorité invisible ». Villèle nia le déficit, établit que la dette flottante ne dépassait point 131 millions, dont 58 étaient dus par l'Espagne, 67 remontaient au delà du 1er avril 1814, et 6 étaient encore dus sur les cautionnements des fonctionnaires des départements perdus en 1814.

Quelques mois après le vote de ce dernier budget, Villèle, détesté moins pour ses propres actes que pour ceux auxquels il n'avait pas pu ou pas voulu s'opposer, battu aux élections, quittait le pouvoir, accablé sous le poids d'une impopularité qui s'explique mais qui était en somme imméritée, si l'on se rappelle qu'il a porté le crédit de la France à une puissance jusqu'alors inconnue, maintenu dans les finances un ordre admirable, porté la comptabilité et le contrôle au plus haut point de perfection, et, en général, vu plus haut et plus loin qu'on ne voyait de son temps. Il avait été un des

premiers à comprendre que la tendance des capitaux à sortir de frontières était chose des plus utiles et pour les capitalistes eux-mêmes et pour les nations, et par sa célèbre ordonnance du 12 novembre 1823 (1), il avait, bravant des préjugés encore puissants, admis les emprunts des gouvernements étrangers à la cote de la Bourse de Paris. Les nouveautés en fait de finances, quand elles étaient justes, trouvaient en lui un protecteur, capable de s'exposer pour elles aux pires attaques, comme il était arrivé lors de l'affaire de la conversion. En tout d'ailleurs il était le modérateur plutôt que l'instrument des passions alors dominantes : ainsi il n'avait pas craint de déclarer en 1826 qu'il fallait être avare de prohibitions. Il fut certes impopulaire : mais on sait de reste que le mérite des hommes d'Etat en général, et des ministres des finances en particulier, ne doit pas se mesurer à leur popularité.

---

(1) « Considérant, dit cette ordonnance, que depuis plusieurs années les opérations de banque, de finance et de commerce ont reçu dans tout le royaume, mais plus particulièrement à Paris, une très grande extension ; qu'il en est résulté un accroissement de capitaux qui rend désormais sans objet les dispositions de l'arrêt du Conseil du 7 août 1785 (arrêt qui défendait aux agents de change de coter à la Bourse de Paris d'autres effets que les effets royaux et le cours des changes), qu'il ne peut qu'être utile de donner un caractère légal et authentique aux opérations nombreuses qui se font déjà sur les emprunts des gouvernements étrangers... ».

CHAPITRE II

La Restauration après le ministère Villèle (1827-1830)

Nouveau ministère du comte Roy. — Une violente réaction contre l'homme qui était depuis 4 ans à la tête du gouvernement devait être forcément la conséquence des événements de la fin de 1827 et de l'avènement, pour la première fois depuis 1819, d'une Chambre où le parti libéral était en nombre. Elle était naturelle : il est regrettable qu'elle ait pris une forme trop personnelle et que non contente d'avoir mis fin au ministère de Villèle, elle se soit attaquée aussi à son administration financière et même à sa personne, toutes deux inattaquables. Dès le 12 avril 1828 la Chambre reçut une pétition demandant la mise en accusation de Villèle : le 14 juin Labbey de Pompières la réclama formellement pour crimes de concussion et de trahison, pour avoir introduit des ennemis de l'Etat dans tous les offices, dilapidé les finances, isolé le Roi de son peuple, privé le peuple de la confiance de son Roi, attenté à la constitution de l'Etat, méprisé les Chambres, etc. ; il prétendait que de 1822 à 1826 les dépenses avaient excédé les recettes de 415 millions et que par la faute de Villèle le capital de la dette publique avait été accru d'un quart. Cette diatribe furibonde fut écoutée par la gauche, qu'elle compromettait, avec embarras, par la droite avec indignation ; d'anciens adversaires de Villèle protestèrent hautement, comme Royer-Collard, qui ne craignit pas de déclarer qu'il serait au besoin le premier avocat du ministre déchu ; Martignac releva avec horreur l'assertion impie que le Roi avait perdu la confiance du peuple. Néanmoins la Chambre fit à la proposition Labbey de Pompières le trop grand honneur de la prendre en considération : une commission fut nommée, dont le rapport retint seulement la protection et la tolérance accordée aux jésuites, le rétablissement de la censure, certaines destitutions arbitraires, dissipation de la fortune publique à l'occasion de la guerre d'Espagne, et des actes arbitraires à la Mar-

tinique. Sa conclusion n'était pas de proposer à la Chambre une mise en accusation, mais seulement de déclarer qu'il y avait lieu à enquête sur l'accusation de trahison portée contre les membres du dernier ministère. Il eût été loyal que cette proposition fût discutée le plus promptement possible ; mais les plus ardents à pousser l'attaque, sentant sa faiblesse, étaient maintenant les moins pressés de l'exposer à un examen attentif.

Le successeur de Villèle aux finances, le comte Roy, dont on a vu précédemment le rôle quelque peu ambigu dans l'affaire de la conversion et dans celle de l'indemnité, arrivait au pouvoir dans des dispositions malveillantes pour son prédécesseur ; il l'accusait hautement d'avoir laissé la France aux prises avec un déficit de 200 millions, appelant déficit la dette flottante de 131.670.000 dont Villèle venait de faire connaître l'origine, et y ajoutant 35 millions d'un déficit déjà révélé, à l'en croire, par les comptes provisoires de 1827, et 33.500.000 de déficit probable pour 1828.

D'où une très vive polémique entre la *Gazette de France* qui défendait Villèle et les *Debats* qui l'accusaient, contre toute évidence, d'avoir amené la France au bord de la banqueroute. La discussion de la loi des comptes de 1826 commença à faire justice de ces énormes exagérations ; elle fixa définitivement cet exercice à 976.948.905 en dépense, à 983.123.362 en recette, au lieu des 958.562.790 qui avaient été prévus, compte tenu du dégrèvement de la foncière ; c'était donc près de 35 millions d'excédent des recettes sur les prévisions et 6.164.000 d'excédent des recettes sur les dépenses. Ces résultats étaient magnifiques, et néanmoins, sous l'impression des moins-values de 1827, il allait désormais être mené, dans les derniers temps de la Restauration, une campagne très ardente en faveur d'économies importantes et d'une simplification administrative ; elle mérite attention, parce que les événements allaient à bref délai amener au pouvoir les hommes alors si ardents à la critique, les mettre à même d'appliquer leur programme, et qu'on les vit alors ou ne le pouvoir, ou ne le vouloir ; histoire bien connue et dont il faut bien se garder d'ailleurs de conclure qu'il n'y a rien à faire, mais seulement qu'il serait prudent et équitable d'être moins véhément en paroles avant, et plus décidé dans les actes, après.

Augustin Périer, rapporteur de la loi des comptes de 1826, inaugura cette campagne. Après avoir demandé, très justement, distinction plus nette entre crédits complémentaires et crédits extraordinaires et présentation à la cour des comptes de tous les comptes en matière aussi bien qu'en deniers, il recommanda d'entrer dans un vaste système d'économies ; et les nombreux orateurs qui parlèrent ensuite attaquèrent les dépenses des affaires étrangères, de la guerre,

où les libéraux dénonçaient depuis longtemps le trop grand nombre des officiers généraux, les corps privilégiés, les régiments suisses (un régiment suisse coûtait par trimestre 288.000 francs, un régiment français (plus faible à la vérité, de 500 hommes), 180.000 ; un colonel suisse avait 15.000 francs de solde, un colonel français 6.000), et le général Gérard allégua que la France dépensait 200 millions pour une armée de 200.000 hommes, tandis que la Prusse en avait une de 500.000 pour 80 millions : l'imprimerie nationale : la surabondance des emplois civils et militaires « source permanente de corruption, disait Etienne, qui fait fermenter l'envie, la délation et toutes les passions viles et qui ruine le trésor d'un peuple en même temps qu'elle pervertit sa morale, car nous sommes arrivés dans ce genre à un tel abus que quiconque n'est apte à aucune carrière par son mérite personnel regarde comme un refuge les emplois publics, et qu'ainsi toutes les médiocrités sont doublement à charge aux contribuables qui les paient et les supportent ». L'attaque contre les dépenses publiques en général fut assez vive pour qu'à la Chambre des pairs Pasquier ait jugé utile de rappeler qu'il faut, pour les juger équitablement, tenir compte aussi des avantages qu'elles rapportent et de la nécessité de rémunérer assez les fonctions publiques pour n'en pas écarter le mérite dénué de fortune.

La même campagne fut reprise avec plus de force lors de la discussion du budget de 1829 pour lequel Roy proposait 975.703.027 de dépenses, car la création dans le nouveau cabinet de deux nouveaux ministères, instruction publique et commerce, l'inscription d'un nouveau cinquième des rentes de l'indemnité, une amélioration de traitement accordée aux agents des douanes, l'élévation à 35 millions des dépenses départementales et communales, inauguraient assez fâcheusement cette campagne d'économies à laquelle tout le monde, en principe, était rallié. Les recettes devaient être de 958.856.821, mais plutôt 986 millions en ajoutant par anticipation sur 1830 le produit des ventes ordinaires de bois : ressource qui serait d'ailleurs inutile si, comme tout le faisait prévoir, les recettes reprenaient leur marche ascensionnelle. Tout en avouant que le cercle dans lequel peuvent s'exercer les économies est bien moins étendu qu'il ne le paraît au premier aspect et qu'il ne pourrait l'être davantage qu'avec une réforme, actuelle et complète, du système de l'administration, Gautier, rapporteur des dépenses, réclama une simplification de ses ressorts, l'abandon aux autorités départementales et communales, dont tous les vœux appelaient une nouvelle organisation, de toute la part d'autorité qu'il serait possible de leur laisser ; il blâma surtout l'exagération des dépenses des administrations centrales, la multiplicité des emplois, l'élévation des traite-

ments, tout en convenant d'ailleurs lui-même que sauf pour quelques emplois supérieurs la quotité des traitements n'était pas trop forte et que les employés réellement actifs et utiles n'étaient pas trop rétribués. Il demanda réduction de ceux des ministres de 150.000 à 120.000, sauf indemnité spéciale pour celui des affaires étrangères, d'autres réductions sur les directions générales, obligation pour les ministres de déterminer avant la session suivante un cadre fixe d'employés de toutes les administrations centrales, avec suppression de toutes les places inutiles. Au total il proposa 6.900.000 francs de réductions, mais d'autre part 5.735.000 d'augmentations, ce qui réduisait l'économie à 1.515.000, résultat bien médiocre après un si bruyant effort. D'autres allèrent beaucoup plus loin, se firent fort de réaliser 56 millions d'économies sur les fonctions publiques, demandèrent la remise en vigueur des retenues sur les traitements établies en 1816. Quelques réductions furent faites : le Conseil d'Etat, pour lequel Labbey de Pompières demanda réduction de 300.000 francs et que défendit M. de Cormenin, destiné bientôt à s'illustrer dans l'attaque plutôt que dans la défense, fut rogné de 119.000 ; les maréchaux et lieutenants généraux le furent de 249.000 ; les ministres d'Etat furent aussi diminués. Malgré tout le budget de 1829 (1) différa fort peu de celui de 1828 : mais il fut évident qu'un autre esprit commençait à régner dans les Chambres et qu'une guerre assez rude allait être faite aux bénéficiaires ordinaires, depuis 10 ans, des faveurs gouvernementales.

Les pairs purent dès lors s'en apercevoir : le ministère ayant voulu faire enfin trancher la question, depuis longtemps débattue, de l'hérédité des dotations de la patrie, et Cormenin ayant attaqué les pairs avec sa violence habituelle (il ne voulait de pensions que pour ceux d'entre eux qui avaient été membres du Sénat impérial), la Chambre repoussa les dotations et n'accorda que des pensions, de 10.000 au plus, et seulement pour les premiers successeurs.

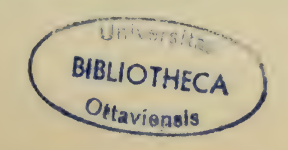
La salle à manger de M. de Peyronnet. — C'est peu de temps après cette discussion que se posa à propos des crédits extraordinaires de 1828, 71.387.319 (à cause surtout des 27 millions environ pour la guerre et des 23.300.000 pour la marine motivés par l'expédition de Morée), une question, plus politique que budgétaire, restée célèbre. Les gros crédits de la guerre et de la marine passèrent sans difficulté ; un minuscule crédit de 244.865 pour la justice donna lieu au contraire à une lutte des plus vives ; il ne s'y agissait en effet de

(1) La loi de règlement devait lui attribuer 1.026.657.645 en recettes, 1.014.914.932 en dépenses : plus de 11 millions et demi d'excédent.

rien moins que de la fameuse salle à manger de M. de Peyronnet, prétexte à tant de déclamations. Lorsqu'il était ministre de la justice, M. de Peyronnet avait, vu l'insuffisance reconnue de l'hôtel de la place Vendôme, fait entreprendre la construction d'un nouveau bâtiment pour loger les bureaux de la chancellerie, et, dans l'ancien bâtiment, devenu libre, certains travaux d'aménagement, notamment une nouvelle salle à manger et le renouvellement du mobilier de l'hôtel ; à propos de quoi il n'est pas inutile de remarquer que l'utilité et même la nécessité de ces dépenses n'a jamais été contestée, que les bâtiments en question étaient dans un véritable état de dégradation, et que sous la Restauration tous les ministères, les uns après les autres, ont été amenés à renouveler pour ainsi dire en entier leurs locaux et leur mobilier. Un procès auquel donna lieu la construction du nouveau bâtiment du ministère de la justice causa des frais imprévus de 65.000 à la charge de l'Etat, et les crédits pour entretien et mobilier furent dépassés de 179.865, tandis que d'autre part 268.000 francs de crédits affectés à d'autres parties du budget de la justice restaient sans emploi ; les incidents de la fin de 1827 et la chute du ministère Villèle le 4 janvier 1828 ne permirent pas à M. de Peyronnet de procéder avant son départ à un virement de fonds qui aurait permis de couvrir ce passif avec cet actif. Après lui, quand furent enfin terminés les travaux et fournies les notes des entrepreneurs, dont le retard n'avait pas permis à M. de Peyronnet de régler cette affaire, l'indifférence ou la mauvaise volonté de son successeur laissa les choses en l'état. C'est à cela que se réduisait au fond l'irrégularité, on a dit même parfois la concussion, dont on fit tant de bruit à la Chambre lorsqu'une ordonnance royale du 28 décembre 1828 eut ouvert un crédit extraordinaire de 244.865 pour solder les frais en question. La commission de la Chambre se refusant à voir là un de ces cas extraordinaires et urgents pour lesquels la loi du 25 mars 1817 prévoyait des crédits extraordinaires, fut d'avis que le crédit devait être accordé, mais à charge d'exercer une action en indemnité contre l'ancien ministre. Dans la discussion furent dites contre lui les choses les plus dures. « Ce n'est pas là (dans l'habitation d'un ministre de la justice), dit M. Etienne, que devraient entrer les frivolités changeantes et ruineuses de la mode. Est-ce à la classe des fonctionnaires qui le fréquentent, est-ce à des magistrats faiblement rétribués, dont la vie est retirée, dont les mœurs sont austères, qu'il convient d'offrir cet étalage d'un faste qui doit blesser leurs yeux ?... Il est temps d'opposer une digue puissante à ce débordement de crédits extraordinaires et supplémentaires qui menacent de submerger la fortune publique, et il est de notre devoir envers le pays de ne pas imposer aux contribuables un fardeau

qui dépasse leurs forces ». Benjamin Constant soutint qu'il y avait là vraiment trahison et concussion. « Saisissez l'occasion, dit Dupin, d'établir un principe salutaire, d'établir une règle qui rende le budget inviolable, ou qui, du moins, ouvre un recours au Trésor lésé par des dépenses illégales... M. le commissaire du roi voudrait que tout se bornât à un simple blâme, comme si la loi donnait des certificats de bonne ou de mauvaise conduite, comme si les devoirs du législateur n'étaient pas de réprimer les désordres partout où il les rencontre, et d'ordonner un remède efficace pour l'avenir... Aux termes de la loi du 25 mars 1817 les ministres ne peuvent excéder leurs crédits et, s'ils le font, le font sous leur responsabilité. Venir demander le prix d'une salle à manger en vertu de l'article 152 de la loi de 1817, c'est véritablement faire le plus déplorable abus de la législation ». Et il conclut à des poursuites devant le tribunal civil de la Seine, bien qu'aucune loi ne déterminât ce mode de procéder, et malgré la juste observation du nouveau ministre des finances que si l'on voulait exercer une action en responsabilité, au moins fallait-il commencer par rendre une loi de responsabilité, car cette loi n'existait point. Une majorité de 186 contre 144 accepta les conclusions de Dupin, sans se laisser arrêter par cette considération qu'en agissant ainsi on commettait une irrégularité beaucoup plus grave que celle qui était reprochée à M. de Peyronnet et qu'on allait mettre dans une singulière situation une juridiction évidemment incompétente pour apprécier si telle dépense avait été ou non régulière. Et Syrièys de Mayrinhac, qui défendit M. de Peyronnet à la Chambre, disait vrai quand il mettait en garde contre une telle précipitation : « Nous ne pouvons méconnaître qu'en principe le défaut de forme ne soit contraire aux règles d'une bonne comptabilité ; mais s'il est une conséquence forcée des circonstances qui changèrent le ministère dans les premiers jours de 1828 on ne doit pas, ce me semble, en rendre responsable une administration qui n'était pas appelée à guider le cours des opérations qui se terminaient sans elle ». La salle à manger de M. de Peyronnet payait, de toute évidence, pour la loi du sacrilège, pour la loi de justice et d'amour, et autres entreprises qui avaient valu au ministère précédent une irrémédiable impopularité.

A la Chambre des pairs M. de Peyronnet se défendit lui-même, alléguant que les dépenses de l'administration centrale avaient été sous lui inférieures de 200.000 francs à ce qu'elles avaient été sous ses prédécesseurs, que les faits avaient été antérieurs à l'ordonnance du 1er septembre 1827 qui avait fait un nouveau pas dans la voie de la spécialité et qui n'était obligatoire qu'à partir de l'exercice 1829, que jusqu'alors les ministres n'avaient été tenus que de ne



pas dépasser la masse de leurs crédits, et qu'il était resté bien au-dessous ; qu'un simple virement de crédits aurait suffi pour remplir le vœu de la loi, et, s'il n'avait pas été fait, c'est que les travaux n'étaient pas terminés, et qu'on n'avait pu encore obtenir les comptes des entrepreneurs et fournisseurs. De Barante, rapporteur, conclut à l'accord du crédit, réserve faite de la responsabilité prévue par la loi du 25 mars 1817 ; la Chambre ne le suivit pas et vota purement et simplement les crédits tels que le gouvernement les avait demandés. Quand ce vote lui fut renvoyé la Chambre des députés accorda les 65.000 mais s'obstina à repousser les 179.865. Pour ne pas prolonger ce fâcheux conflit les pairs acceptèrent cette fois le texte voté par la Chambre et les 179.865 furent pris sur le produit du sceau des titres (c'est-à-dire des droits perçus à la délivrance des titres et lettres de noblesse), alors à la disposition personnelle du roi (1) ; et telle fut la conclusion de cette affaire, uniquement politique au fond, machinée de toutes pièces, comme le remarque avec raison Viel Castel, pour achever de compromettre M. de Peyronnet auprès du public « incapable, dans son aveuglement passionné, de distinguer une irrégularité de comptabilité d'une concussion » et dont les conséquences politiques furent assez graves, quoique fort différentes de ce qu'à gauche on avait prévu et voulu ; le vieux roi fut extrêmement mécontent de cette attaque violente contre un homme qui avait joui et jouissait encore de sa faveur, y vit une preuve soit du mauvais vouloir soit de l'impuissance de son nouveau ministère, et la funeste idée de s'en débarrasser et de revenir le plus tôt possible à un ministère d'extrême droite s'empara de plus en plus de son esprit.

Les derniers budgets de la Restauration. — La loi des comptes de 1827 qui fut votée sur ces entrefaites et qui confirma ce qu'on savait déjà du déficit de cette année malheureuse (989.448.052 de dépense totale, 957.431.769 de recette, soit 32 millions de déficit, même 42.106.131 en tenant compte de quelques arrérages restant à payer sur les rentes inscrites pour l'indemnité des émigrés) causait une impression fâcheuse. La presse libérale était extrêmement pessimiste. Le *Globe* du 27 mai 1829 adjurait la Chambre de dicter, d'effectuer elle-même, les économies que le ministère ne proposerait jamais et qui étaient cependant absolument indispensables, car « nous nous trouvons maintenant dans un de ces moments d'embarras

---

(1) La loi du 26 janvier 1831 l'enleva au souverain : elle décida que les droits précédemment versés à la caisse du sceau seraient désormais perçus directement par les agents du Trésor public.

qui repassent à certains intervalles dans la vie des peuples, et dont la courte vue des hommes d'Etat ne sait que rarement prévenir le retour. Que la Chambre retranche une forte somme, 1/20e par exemple sur les 550 millions qui forment nos dépenses administratives, puis qu'elle laisse le ministère s'arranger comme il pourra. Il trouvera à opérer dans les dépenses cette réduction de 25 millions, ou, s'il refusait la charge, un autre se présenterait pour la remplir à sa place... Point de retranchement considérable sans changement de système ; et point de changement de système si la Chambre ne prend l'initiative et ne fait acte d'autorité ».

Et cependant ce Trésor qu'on disait gêné l'était si peu qu'il tarda longtemps à émettre l'emprunt auquel il avait été autorisé par la loi du 19 juin 1828, à savoir la somme de rentes nécessaire pour produire les 80 millions auxquels était estimée la dépense de l'expédition de Morée (frais de transport considérables, et élévation de l'effectif de 232.000 hommes à 288.000, et de 48.000 chevaux à 54.000). Loi difficilement votée d'ailleurs : une partie de la droite désapprouvait ce secours donné à des sujets rebelles et la plupart des libéraux se montrèrent aussi hostiles, soit par esprit d'opposition, soit qu'ils crussent ou qu'ils affectassent de croire la situation financière trop grave pour que la France pût supporter ce surcroît de dépenses. Cependant l'assistance aux Grecs, dont les infortunes faisaient couler tant de larmes depuis sept ans, était malgré tout trop populaire pour que la Chambre répondît par un refus à la proposition du gouvernement, et la question la plus débattue fut seulement celle du meilleur mode d'emprunt : Laffitte, après s'être séparé nettement de l'opposition en déclarant nécessaire que la France ne laissât pas partager des empires sans son assentiment et sans qu'elle sauvegardât sa dignité, reprocha au projet ministériel sa préférence pour le 5 0/0, déclara quant à lui préférer au contraire un emprunt à moindre intérêt, plus avantageux, malgré un plus fort capital, puisqu'on faisait ainsi sur l'intérêt une économie importante qui était un amortissement tout trouvé, tandis que du 5 0/0 dépassant ou devant dépasser le pair ne pourrait jamais être racheté ; il conseilla donc un emprunt en 3 0/0, se rencontrant ainsi avec l'opinion maintes fois exprimée par M. de Villèle. Au contraire, Roy, toujours ennemi du 3 0/0, objecta que ce fonds, mal classé et ayant tendance constante à baisser, devant encore s'accroître des 3/5es de l'indemnité restant à inscrire, se placerait mal. La Chambre (et après elle la Chambre des pairs) vota un amendement par lequel liberté était laissée au ministre d'émettre les rentes en question au taux et aux conditions les plus favorables aux intérêts du Trésor. C'est seulement en janvier 1830 que M. de Chabrol, suc-

cesseur de Roy aux finances dans le ministère Polignac, émit en 4 0/0 et au-dessus du pair, à 102,075, les 3.134.950 francs de rente qui suffisaient, et au delà, à fournir le capital de 80 millions jugé nécessaire. La Restauration avait commencé sa carrière en empruntant en 5 0/0 à 52,50 : elle la terminait en empruntant à 4 0/0 et à plus de 2 points au-dessus du pair. Ces chiffres sont suffisamment éloquents par eux-mêmes pour rendre superflu tout commentaire : c'est un merveilleux relèvement, comparable à celui qu'avait réalisé le Consulat, quand il releva en 7 mois de temps à 35 ou 37 le cours du 5 0/0 consolidé, honteusement tombé à 11,38 dans les jours qui précédèrent le 18 brumaire.

La discussion du dernier budget qui ait été voté sous la Restauration, celui de 1830, a été mouvementée, tant l'opposition croissait en hardiesse. Présenté en dépenses à 977 millions (977.855.929) et en recettes à 979 (979.352.225) parmi lesquelles on faisait entrer une annuité de 4 millions de l'Espagne (1), il était à la merci du moindre incident pouvant en altérer l'équilibre, et Humann, rapporteur à la Chambre, insista sur la nécessité de retranchements importants dans les dépenses ; comme il n'en voyait guère plus de 4 millions de possibles, sur la justice, les affaires étrangères et les finances, il conseillait de n'émettre que 2 millions de rentes au lieu des 4 autorisés et surtout souhaitait une nouvelle conversion qui allégeât d'une vingtaine de millions le fardeau de la dette. Les principaux orateurs du parti libéral préférèrent faire porter l'attaque sur des points plus sensibles et dénoncèrent, plus vivement que jamais les prodigalités gouvernementales envers le haut clergé, les Suisses, la garde royale, les hauts fonctionnaires des finances et de l'Université, l'abus des pensions, l'excès des gros traitements, etc. « Chacun, dit de Kératry s'attaquant à un abus qui est de tous les temps et que les révolutions ne détruisent pas, chacun semble décidé à vivre aux dépens du Trésor ; nous voulons qu'il nous loge, qu'il nous pensionne, qu'il nous dispense d'élever nos enfants par des bourses universitaires, qu'il fournisse des dots à nos filles par la transmission des places, et une liste civile à nos petits enfants par le Grand Livre

(1) En 1824 l'Espagne se reconnut débitrice de 34 millions envers la France pour les frais de l'expédition de 1823 : puis, par suite de divers suppléments, le chiffre de la créance française fut fixé à 80 millions par convention du 30 décembre 1828 : une annuité de 4 millions, dont 2.400.000 pour intérêts (3 0/0) et 1.600.000 (2 0/0) pour amortissement, devait être payée à la France. Elle ne le fut que jusqu'en 1834 : tout paiement cessa après le 1er janvier 1835. Vers 1860 la dette espagnole était estimée se monter, capital et intérêts, à 117 millions, et demi. La France se relâcha beaucoup d'une telle prétention : en 1862 tout fut réglé moyennant remise d'un titre de dette espagnole d'une valeur nominale de 25 millions, et la France l'aliéna à Rothschild pour 24.711.112.

de la dette publique ». Labbey de Pompières affirma la possibilité d'alléger le budget de 50 millions. Laffitte, plus pratique, mettait en garde contre l'illusion de croire qu'on arriverait à des résultats notables en rognant quelques gros traitements, parce que ce ne sont pas eux qui ruinent les Etats, mais bien les dépenses voulues par l'esprit de parti, comme la guerre d'Espagne ou l'indemnité aux émigrés ; là était selon lui la cause qui mettait dans une sorte de gêne un budget qui ne devrait pas y être, puisque depuis dix ans les produits des revenus indirects avaient grossi de 190 millions, bien plus que les dégrèvements opérés sur les impôts directs. Se séparant d'ailleurs de la plupart des autres opposants, il ne voyait pas l'avenir en noir ; avec les extinctions de pensions que le temps devait forcément amener, avec aussi quelques retranchements sur les états majors et sur les corps d'élite, une cinquantaine de millions deviendraient disponibles, avec lesquels on pourrait augmenter le fonds d'amortissement, faire baisser le taux de l'intérêt et réaliser la conversion, qui serait le grand remède. « Nous avons, disait-il, tous les moyens de sauver la fortune publique ; mais pouvons-nous espérer qu'ils seront employés ?... Ce n'est pas un secret de savoir comment l'équilibre peut se rétablir ; le procédé est le même pour les Etats comme pour les particuliers : produire plus ou dépenser moins. Mais pour produire plus il faudrait marcher avec le pays et pour dépenser moins il faudrait porter le fer sur tous les abus. Les ministres le voudront-ils ou le pourront-ils » ? Il conseillait aussi une meilleure organisation des impositions et notamment la transformation de la contribution personnelle-mobilière en impôt de quotité ; ce qu'il allait être appelé à essayer lui-même plus tôt qu'il ne pensait.

Ce discours n'était pas fait pour plaire à Roy, ennemi des conversions ; il contesta les chiffres avancés par Laffitte, nia que l'augmentation obtenue sur les revenus publics atteignît 190 millions ; elle n'était que de 105, parce qu'il fallait tenir compte de beaucoup de dégrèvements : la dépense, elle aussi, n'avait pas grandi dans les proportions que le préopinant avait affirmées ; en tenant compte de certaines dépenses départementales et communales non encore apparentes en 1820, on constatait que la majoration de dépense de 1820 à 1830 ne dépassait point 49 millions. Il ajouta que les circonstances exceptionnelles qui avaient amené un déficit en 1827 ne pouvaient se renouveler, que tout promettait un bel équilibre en 1829 et 1830, et que d'ailleurs on n'aurait jamais dû accuser de déficit un budget où 78 millions étaient consacrés à l'amortissement. Le budget de 1830 fut ainsi voté : 972.752.641 en dépenses, 979.892.221 en recettes. On ne se doutait pas encore de l'existence troublée qui était réser-

vée à cet exercice : cependant un bon observateur aurait pu, dès lors, remarquer combien le roi était au fond satisfait des obstacles rencontrés par un ministère en qui il n'avait jamais eu confiance et qu'il avait hâte de renvoyer.

Mais seule la politique pouvait inspirer les inquiétudes fondées ; la situation des finances restait prospère et ne justifiait en aucune façon les pronostics pessimistes de l'opposition. Le duc de Brissac, rapporteur du budget de 1830 à la Chambre des pairs, le montrait fort bien dans son rapport, qui serait à citer tout entier :

« Sans parler de tout ce que le budget a gagné sous le rapport de l'ordre, de la clarté, du classement des matières dans le travail qui doit guider vos recherches, un emploi mieux entendu des deniers publics, la comptabilité, de l'aveu de tous, arrivée à un point qui laisse si peu à désirer et qui est une première garantie, enfin les économies notables introduites dans toutes les branches de l'administration, voilà ce que le temps et la persévérance nous ont fait obtenir ; tels sont les gages d'un avenir plus satisfaisant encore... Les efforts des Chambres n'ont donc point été stériles. Les ministres, nous devons le reconnaître, sont entrés de concert avec elles dans les voies d'économie dont on ne s'écarterait point sans compromettre ce qu'il a fallu tant de constance et d'efforts pour établir... On s'évertue à comparer les dépenses de l'administration moderne avec celles des temps antérieurs, mais en admettant que rien n'ait été omis dans les calculs ne tiendrait-on aucun compte de la complication de nos formes administratives ? Les ministres d'alors étaient-ils comme les nôtres en présence de l'opinion incessamment prête à s'effaroucher, de la liberté de la presse, des Chambres, censeurs nés, censeurs équitables, je le veux bien, mais qu'on n'accusera pas d'un excès d'indulgence ? Le droit d'examen dévolu aux deux Chambres entraîne la volonté, nous dirons presque le besoin de connaître. Pour nous donner satisfaction, Messieurs, il faut beaucoup de travail, par suite beaucoup de dépenses, sous peine de subir l'adage qu'on est servi comme on paie ».

Au cours de cette discussion, le ministère demanda des crédits éventuels de 52 millions pour les dépenses extraordinaires que pourraient nécessiter les événements d'Orient ou d'Algérie en l'absence des Chambres. Ces crédits furent accordés, quoique dans une limite un peu plus restreinte (42.448.690) que n'avait demandé le ministère. Ce blanc seing accordé aux ministres n'avait-il pas d'autre raison d'être que la protection de la Grèce, ou la punition des injures que continuait à nous faire le dey d'Alger ? Il était permis d'en douter, avec le général Lamarque, qui avait parlé « de ces agents et instruments actifs de l'ancienne administration

qui sont encore debout et menaçants » et qui font croire « à la possibilité de ces violations de la Charte, de ces changements dans la loi des élections, de ces coups d'Etat dont nous menacent quelques ministres tombés qui invoquent le chaos pour arriver au pouvoir », et rappelé ce qui était arrivé en Angleterre lorsqu'on avait voulu renvoyer les Chambres et lever les impôts par ordonnance.

C'est peu de jours après ce vote que Charles X constitua le ministère Polignac et se mit en devoir de recouvrer dans toute sa plénitude son pouvoir royal, fallût-il pour cela briser la Charte. L'opinion comprit aussitôt le sens de la formation de ce ministère de provocation et se prépara à la résistance. Des associations pour le refus de l'impôt, s'il était exigé sans vote régulier des Chambres, s'organisèrent un peu partout. Les journaux qui les recommandèrent et qui en publièrent les statuts furent poursuivis, mais généralement acquittés avec des considérants qui étaient pour le gouvernement la plus dure des critiques : le *Journal de Rouen*, par exemple, le fut parce qu'il n'y avait rien de condamnable à publier un acte d'association faite pour le cas d'un événement non réalisé et qui d'après les garanties constitutionnelles de la Charte ne devait jamais se réaliser ; à Paris le *Journal du commerce* et le *Courrier français* furent frappés d'un mois de prison et de 500 francs d'amende, mais par la raison qu'il était coupable « d'imputer au gouvernement du roi l'intention soit d'établir et de percevoir des impôts illégaux, soit de changer illégalement le mode d'élection, soit même de révoquer arbitrairement la Charte constitutionnelle qui avait été octroyée et concédée à toujours, et qui réglait les droits et les devoirs de tous les pouvoirs publics ». La véritable condamnation était pour le ministère, et le gouvernement fut très irrité de ce jugement.

Il ne semble pas d'ailleurs que ces associations de refus éventuel aient nui sérieusement à la rentrée des contributions ordinaires. Quelques préfets s'inquiétèrent, comme celui de la Charente-Inférieure, qui écrivait le 5 décembre 1829 que « les propriétaires se procuraient avec tant de peine les sommes nécessaires pour payer l'impôt qu'un grand nombre ne manqueraient pas de saisir tous les prétextes pour le refuser ou le retarder », et que le soin extrême de l'administration depuis 18 mois de diminuer la masse des frais avait fait croire aux habitants des campagnes que les percepteurs n'avaient plus le droit d'en faire et qu'on était dispensé de payer dès qu'on avait signé un acte d'association. Mais ces pronostics fâcheux ne se réalisèrent guère et la perception resta assez satisfaisante malgré l'extrême rigueur de l'hiver 1829-1830, si souvent et si justement comparé à celui de 1788-1789, et les cruelles misères qu'il engendra. Le premier trimestre de 1830 donna quelques moins-values, mais

les plus-values reparurent dès le second : le mois de mai 1830 donna à lui seul 1.830.000 d'augmentation sur les impôts indirects par rapport à mai 1828, 2.770.000 par rapport à mai 1829, et le premier semestre de 1830 tout entier donna 10.863.000 de plus-value sur la même période de 1829 : à peu près le montant de la moins-value qu'allait subir le troisième trimestre du fait de la révolution. En dépit des inquiétudes politiques de plus en plus grandes en France et à l'étranger le crédit de l'Etat restait intact ; le 12 janvier la maison Rothschild prenait au prix inespéré de 102,075, les 3.134.000 fr. de rente 4 0/0 dont l'émission avait été reculée jusque-là. Démenti absolu infligé aux organes libéraux qui, comme le *National*, représentaient la situation financière comme tout à fait désespérée. « Que peut un ministère incertain, chancelant, se défiant de lui-même, faisant partager d'avance sa déconsidération à toutes les opérations qu'il voudra essayer ? On parle de réductions dans le budget, mais porteront-elles sur les hauts emplois ? sur les gens de cour et d'église, sur les états-majors, sur la multitude des commis à gros appointements ? Etrangler quelques services utiles, immoler des commis à 1.200 francs, sera peut-être et probablement tout ce qu'on saura opérer ; quant aux grandes mesures que la situation de nos finances rend indispensables, on se sait trop impopulaire pour les tenter » (5 janvier 1830). Quelques jours après le même journal imputait au ministère le projet de se passer des impositions directes afin de n'avoir plus à craindre les refus d'impôt, et de demander toutes ses ressources aux impôts indirects, qui se présentent d'eux-mêmes et rapportent davantage, en même temps qu'on volerait l'amortissement, c'est-à-dire l'avenir, parce que l'avenir et l'amortissement ne se plaignent pas. Tout au plus laisserait-on quelque impôt somptuaire sur les bons et fidèles électeurs des grands collèges (c'est-à-dire des censitaires à 1.000 francs) pour leur donner un titre pour paraître aux élections. — En dépit des efforts de cette presse pour donner le change la situation financière était solide et la Restauration n'avait rien à craindre de ce côté ; la politique, la politique seule était en jeu. Il est vrai qu'une mauvaise politique finit toujours par compromettre les finances. Mais en 1830 elle n'en eut pas le temps.

La session de 1830 ayant été réduite en réalité aux quelques jours qui s'écoulèrent entre le 2 mars, où Charles X, en même temps qu'il prononça la phrase malheureuse qui devait lui coûter son trône, annonça aussi l'expédition d'Alger et la présentation prochaine d'un projet de loi sur l'amortissement et la conversion de la dette publique, et le 19 où les Chambres furent prorogées, le projet de loi préparé pour le règlement du budget de 1828 ne put leur être soumis, et c'est seulement après la révolution qu'il fut discuté et voté ; mais il

appartient de toute évidence à l'histoire de la Restauration et il importe de noter pour être juste envers la gestion financière de ce régime que l'exercice de 1828 reprit, immédiatement après la courte exception de 1827, la série ordinaire des excédents ; il se solda par 982.268.463 de recettes et 973.587.955 de dépenses ; il faut, pour être complet, ajouter sur les deux plateaux de la balance la somme de 50 millions et demi de dépenses extraordinaires dues au blocus d'Alger et à l'expédition de Morée et la même somme de ressources extraordinaires prélevée sur l'emprunt décrété le 19 juin 1828 et réalisé en 1830 ; mais l'excédent de 8.681.508 reste toujours acquis. Telle devait être aussi l'histoire du budget de 1829, dont les résultats définitifs furent 1.014.914.432 en dépense et 1.030.463.519 en recette, soit 15 millions et demi d'excédent. Ce qui est peut-être plus remarquable encore que cet excédent c'est que les dépenses réellement effectuées dans cette année, sur laquelle pesaient encore l'occupation de la Morée et déjà le blocus d'Alger, restèrent inférieures d'une dizaine de millions aux dépenses ordinaires ou extraordinaires prévues. Enfin ce gouvernement, souvent si maladroit politiquement, fut jusqu'à sa dernière heure si heureux dans sa gestion financière que l'expédition d'Alger, son grand succès et son grand bienfait, se trouva ne pas être au point de vue pécuniaire une mauvaise affaire ; les frais qu'elle avait coûtés furent estimés 55.307.000 dans la demande de crédits extraordinaires présentée aux Chambres en septembre 1830 et accordée par loi du 5 janvier 1831 ; c'était trop d'environ 6 millions (il ne fallut à la guerre que 30.800.000 et à la marine que 18.140.000) et comme d'autre part il fut pris dans les trésors et les magasins du dey environ 48.300.000 francs en espèces et près de 6 millions et demi de marchandises (1), le premier acte de la conquête de ce pays, qui devait plus tard coûter si cher, mais être aussi d'un si excellent rapport, se chiffra presque par un bénéfice, et couronna dignement la magnifique histoire de nos finances sous la Restauration. Premier exemple, dira Passy lors de la discussion du règlement du budget de 1830, d'une expédition militaire française ayant rapporté plus qu'elle n'avait coûté.

Résumé de l'histoire financière de la Restauration. — Rares sont les gouvernements qui ont eu à surmonter de semblables difficultés, à réparer tant de ruines et qui y ont si bien réussi. La Restauration avait, somme toute, le droit d'être fière de son œuvre. Elle commit des fautes et en fut cruellement punie ; mais ces fautes ne doivent pas faire oublier ses services, dont elle a elle-même, par la plume

---

(1) Le trésor d'Alger fut porté en recette au budget de 1830 pour 49.017.310 fr.

du marquis d'Audiffret, alors directeur au ministère des finances, de concert avec M. de Chabrol-Crouzol, en ce moment titulaire de ce département, dressé un bilan fidèle le 15 mars 1830. « Ah ! mon cher d'Audiffret, lui disait Charles X après en avoir pris connaissance, je ne saurais vous exprimer la satisfaction que j'éprouve à lire un travail qui me retrace et démontre clairement à la France le bien que nous lui avons fait ».

Le reprendre et le discuter en détail serait dépasser les limites de cet ouvrage. Mais il importe de lui emprunter — sauf quelques corrections nécessaires — les points essentiels qui sont les plus propres à donner une idée juste de l'évolution de nos finances pendant cette période de reconstitution nationale.

Le crédit public. — La partie la plus admirable de l'œuvre de la Restauration a été le rétablissement du crédit public, presque anéanti à ses débuts, remarquablement puissant à la fin. Une politique d'ordre et d'irréprochable loyauté avait suffi pour cette transformation merveilleuse. Les emprunts, difficiles et onéreux d'abord, aisés et à taux modéré par la suite, furent considérables : mais la responsabilité, sauf pour une partie de ceux de 1823 et pour celui de 1830, et, si l'on veut, pour les rentes 3 0/0 de l'indemnité, en appartient tout entière aux gouvernements antérieurs. La Restauration avait trouvé 63.307.637 de rente annuelle à payer : à ces 63.307.637 s'étaient ajoutés successivement 6 millions négociés en 1816, 30 émis en 1817, 14.925.000 puis 12.313.433 émis en 1818, 9.585.220 émis en 1821, 23.114.516 en 1823, 3.134.950 en 1830 ; en outre il avait été remis 1.499.654 francs de rentes pour paiement des dettes de Louis XVIII à l'étranger, 25.040.000 pour l'extinction des réclamations étrangères, environ 8.800.000 en paiement de l'arriéré existant au début de la Restauration, environ 25.000 à la Légion d'honneur en remplacement de biens vendus ; enfin il avait été créé ou allait être créé 25.995.310 francs de rente 3 0/0 pour l'indemnité des émigrés, 24.459.035 de 3 0/0 et 1.034.364 de 4 1/2 par suite de la conversion : en tout environ 188 millions de rentes créées, desquelles il fallait déduire les 31.723.955 francs de 5 0/0 disparus par l'effet de la conversion. Avec les 63.307.637 existant avant la Restauration le total était donc d'environ 220 millions. Mais 53.832.874 francs de rentes avaient été, à la date du 31 juillet 1830, rachetés par la Caisse d'amortissement, et sur ces 53.832.874, 37.872.780 n'avaient pas été annulés et s'ajoutaient à la dotation de la Caisse d'amortissement : 16 millions avaient donc disparu et le total des rentes existant réellement (ou allant exister lorsque serait terminée l'inscription des rentes de l'indemnité) au moment de la chute de

Charles X, était d'environ 204 (1). A ne considérer maintenant que les rentes actives, c'est-à-dire dues à des tiers, à l'exclusion de celles dont la Caisse d'amortissement était propriétaire, le total exact en était de 170.328.205, ainsi réparti : 126.786.971 de 5 0/0, 39.377.047 de 3 0/0, 1.029.237 de 4 1/2, 3.134.950 de 4 0/0 ; et ainsi, de 63 millions à 170, la dette active du Trésor s'était augmentée sous la Restauration de 107, chiffre bien modeste si l'on se rappelle les charges énormes qu'elle avait eu à supporter. Et il importe d'ajouter que ces rentes étaient parvenues, dans les premiers mois de 1830, à des cours très élevés, 85 à 86 pour le 3 0/0, 107 pour le 4 1/2, 110 pour le 5 : témoignage des immenses progrès faits par le crédit public sous ce gouvernement réparateur et présage de fructueuses conversions pour ces deux derniers fonds, conversions dont le Roi parlait dans son discours et que d'Audiffret déclarait inévitables.

Si l'on considère maintenant les rentes dont le gouvernement de la Restauration a eu la responsabilité, abstraction faite de celles dont la création a été due soit à l'arriéré, soit aux désastres du gouvernement impérial, on constate qu'elles comprennent la plus grande partie de l'emprunt de 1823, les 25.995.310 francs de l'indemnité, et les 3.134.950 de l'emprunt de 1830, en tout environ 38 à 40 millions, 45 peut-être avec les suppléments indiqués plus haut : et les extinctions ayant été de près de 54, il est rigoureusement exact de dire que la Restauration a diminué, et non accru, la dette publique (2).

Aux rentes perpétuelles il faut ajouter pour connaître toute l'étendue de la dette publique les rentes viagères, 7.271.914 ; les pensions, 56.984.196 (notamment pensions militaires, 47.643.139, et pensions ecclésiastiques, 5.986.452) ; et les capitaux de cautionnement, qui se montaient à 226.483.973, et entraînaient une charge annuelle, pour intérêts, de 9.855.480.

La dette flottante se montait à 270.187.000 (Bons et effets du Trésor, 143.551.000 ; avances des receveurs généraux et autres comptables, 32.437.000 ; fonds libres des communes, 65.874.000 ; fonds libres de divers services publics, 28.325.000). Mais on pouvait mettre en regard la créance sur l'Espagne, 99 millions peut-être, dont 80 déjà reconnus par cette puissance. Et d'Audiffret la considérait comme n'offrant aucun danger : « Ces moyens de crédit, qui facilitent les mouvements du mécanisme de la Trésorerie et qui

(1) D'Audiffret, *Système financier de la France*, I, p. 250.

(2) Comme M. Jèze l'a déjà remarqué (*Revue de science et de législation financière*, 1926, p. 66). Mais il ne met à la charge proprement dite de la Restauration que 35 millions de rentes, et ce chiffre est un peu inférieur à la réalité (26 millions de l'indemnité, 3.134.000 de l'emprunt de 1830, 1 million et demi pour les dettes de Louis XVIII et partie des 23 millions de rentes créées en 1823).

fortifient son action, sont renfermés aujourd'hui dans la limite rigoureuse des besoins du moment, et seraient susceptibles de recevoir à l'avenir une extension bien plus grande sans que leur puissance en fût affaiblie et sans altérer aucun de leurs avantages ».

Les dépenses. — Les dépenses publiques avaient suivi, c'était fatal, cette progression à laquelle en aucun temps et en aucun pays elles n'ont échappé dans les Etats modernes, mais cette progression avait été modérée. Les dépenses de 1819 avaient été de 863.853.109, celles de 1828 de 973.587.955, et cette progression de 110 millions, 11 millions en moyenne par an, peut passer pour très modérée, si l'on songe à l'énorme grossissement de la dette ; à la nécessité de relever l'armée et la marine, tombées presque à rien au lendemain de 1825, reconstituées à la fin (la guerre dépensait 189 millions en 1829, 209 en 1827, la marine passait de 44 1/2 à 65) ; et aux dépenses départementales et communales inscrites au budget qui passaient de 36 à 48 millions. Les autres dépenses avaient à peine grossi : les services généraux des ministères exigeaient 505 millions en 1820, 557.188.370 en 1830 ; la liste civile et les dotations étaient tombées de 34 millions à 32. Tous les exercices sauf celui de 1827 s'étaient liquidés avec des excédents de recette variant de 4 millions à 32 et considérables encore, si l'on déduisait des dépenses, comme il serait plus de 40. Et même, en réalité, les excédents apparaîtraient bien plus légitime de le faire, les 40 millions de la dotation de l'amortissement.

Les recettes. — Les impôts directs, parfois même, quoique dans une bien moins grande mesure, les impôts indirects, avaient été diminués. Des améliorations avaient été apportées à leur assiette. La contribution foncière, de 154.681.000 en principal depuis 1821 au lieu de 172 millions en 1815, s'acheminait à une moins inégale répartition par la continuation du cadastre. La contribution personnelle-mobilière laissait beaucoup plus à désirer ; les travaux faits en 1826 pour en améliorer la répartition révélaient l'existence de 384 millions de valeurs locatives mais restaient encore fort au-dessous de la réalité. Un recensement de 1823 accusait 33.949.000 ouvertures, et cependant les rôles des portes et fenêtres n'en présentaient que 26.892.326 ; beaucoup restait à faire pour porter ces deux impôts à leur plein rendement. Les patentes, toujours grandissantes, se montaient à 27 millions. Malgré 91.805.347 de dégrèvements accordés tant sur les principaux que sur les centimes généraux des quatre contributions directes, leur produit était de 325 millions dont 217 pour les principaux et 108 pour les centimes ; sur ces 108 millions 19.478.000 provenaient des centimes généraux, réduits

pour les quatre contributions au nombre uniforme de 10, et 88.522.000 des centimes locaux.

Mais les grandes victoires fiscales avaient été surtout remportées sur le terrain des impôts indirects (nom sous lequel on avait dès ce temps-là la mauvaise habitude de comprendre des impôts aussi peu semblables à des impôts de consommation que l'enregistrement et le timbre) et cela uniquement par le fait de l'essor des forces productives car, depuis 1816, il n'y avait eu que des diminutions et non des augmentations de tarifs. De 1816 à 1829 le produit de l'enregistrement était passé de 105 1/2 à 140 1/2 millions ; celui du timbre, de 25 à 29 ; des forêts, de 18.230.000 en 1819 à 29.300.000 en 1829, malgré les ventes effectuées dans les premières années, et par suite d'une meilleure police et de l'attention toute particulière que le pouvoir avait accordée à cette branche de revenus (l'Ecole de Nancy avait été fondée en 1824, le Code forestier promulgué en 1827, et tandis qu'en 1816 une coupe de 27.856 hectares n'avait produit que 17.850.000, en 1828 une coupe de 24.324 hectares en rapportait 29). Les douanes, à cause des lois ultra-protectionnistes qui s'étaient succédé en 1814, 1819, 1820, 1821, 1822, 1826, etc., accusaient des progrès plus marqués encore : de 51.458.000 en 1816 leur produit était monté à 110 millions, à quoi s'ajoutaient les droits perçus sur les sels par l'administration des douanes, portés de 42.748.000 à 54.243.000 ; jamais, notait avec satisfaction le rapport de d'Audiffret, leur produit n'avait présenté de résultats aussi favorables et jamais l'aisance générale ne s'était mieux manifestée que par cet indice particulier de la consommation habituelle du peuple. Aux contributions indirectes, progrès remarquable sur toute la ligne : les boissons passent de 58 à 98 millions, les tabacs de 55 à 68, le 10e prélevé sur les octrois (ou plutôt sur une partie d'entre eux) de 4 à 5, les poudres de 3 à 4, les droits sur les sels perçus par les contributions indirectes de 4.140.000 à 6.877.000. Au total le rendement monte de 140 millions en 1816 à 212.257.249 en 1828, dont 186.618.176 de produit net. Là aussi de notables économies étaient pratiquées dans les frais de l'administration centrale : elle comptait en 1818, 558 employés coûtant 2.273.672 ; en 1824, 356 coûtant 1.886.000 ; en 1828, 326 n'en coûtant plus que 1.177.250. De même pour les douanes où il y eut réduction de 835.000 à 545.000 sur les frais de l'administration centrale ; au contraire renforcement et meilleure rétribution des employés du service actif. En tout, sur les services centraux des diverses administrations (1)

(1) Dont d'Audiffret donne ainsi le détail : sur la direction générale de l'enregistrement 391.000, sur celle des forêts 227.000, sur celle des douanes 290.000 des indirectes 2.151.000, sur l'administration de la loterie 800.000.

il fut réalisé 3.859.000 d'économies, et sur les services actifs, 7.815.600, compensés il est vrai dans quelque mesure par 6.774.000 de nouveaux frais. L'administration centrale des finances paya bien entendu son tribut à ces réductions ; d'Audiffret énumère avec fierté toutes celles qui furent faites sur le personnel, le matériel, le chauffage, l'éclairage, etc. La direction des contributions directes comptait en 1814 à Paris et en province 870 employés coûtant 3.725.000 ; en 1830 ce n'était plus que 701, coûtant 3.400.000.

La poste doit être à la fois une ressource pour le Trésor et un moyen de progrès matériel et moral pour la société, deux besoins qui sont quelquefois contradictoires, dont le premier risque fort d'être sacrifié au second, et qui semblent avoir été alors heureusement conciliés et aussi bien satisfaits que le permettaient des conditions matérielles encore très défectueuses. De 1819 à 1828 la recette brute passa de 22.969.738 à 30.545.620 ; la recette nette de 7 millions et demi à 14 et demi. En 1830 le produit brut dépassera 33 millions et demi. Des malles-postes, voitures légères et, pour le temps, rapides, partaient tous les jours de Paris pour les différentes directions et mettaient par exemple 45 heures au lieu de 86 pour aller à Bordeaux, 72 au lieu de 110 pour aller à Toulouse ; des services existaient aussi entre les principaux bureaux départementaux. On comptait en tout 1.800 bureaux de poste et l'importante loi du 3 juin 1829 apporta une grande amélioration aux 35.600 communes qui n'en avaient pas : à dater du 1er avril 1830 5.000 facteurs ruraux devaient distribuer les lettres, de deux jours l'un, dans tous les lieux habités, moyennant une surtaxe de 0,10 par lettre dont on attendait un produit de 3 millions.

Les malles-postes ne transportaient que peu de voyageurs ; le grand mouvement de voyageurs se faisait par les messageries royales, beaucoup moins rapides, qui mettaient 4 jours pour aller à Lyon, 5 pour aller à Bordeaux. Néanmoins les communications se développaient de plus en plus : l'impôt sur le prix des places passait de 2.380.000 en 1816 à 5.500.000 en 1828 (1).

En tout enregistrement et timbre (40 millions), forêts (11), douanes (60), patentes (7), contributions indirectes (82), poste (12),

---

(1) Parmi les revenus de l'Etat doit être citée aussi, malheureusement, la loterie. Elle passe de 1816 à 1828 de 42.463.025 de produit brut à 53.183.007, et de 13.051.908 de produit net à 14.866.551. D'Audiffret s'en excuse presque et a soin de noter qu'on a supprimé les appels des colporteurs, interdit les manifestations extérieures de la joie populaire, supprimé les bureaux dans 28 départements, et élevé le taux des mises, afin de protéger la classe ouvrière contre de funestes entraînements. Il existait en 1829 cinq roues, à Paris, Lille Strasbourg, Lyon et Bordeaux.

avaient procuré une plus-value de 212 millions ; 92 ayant été abandonnés sur les impôts directs restait une augmentation de produit de 120 millions, à peu près égale à l'accroissement du poids de la dette publique résultant des circonstances. Belle situation financière, surtout si l'on tient compte de ce fait important que la prospérité publique paraissait ne point devoir s'arrêter, tandis qu'amortissement et conversion autorisaient à prévoir des diminutions sur la dette. C'était par cet heureux pronostic que d'Audiffret terminait son remarquable tableau des progrès réalisés depuis 15 ans : « L'espérance d'un nouvel accroissement de revenus ne se change-t-elle pas en certitude lorsqu'on suit les progrès de cette augmentation rapide et soutenue qui a élevé nos impôts indirects de 212 millions pendant les quinze années de prospérité dues au retour de la paix et à la paternelle sollicitude de nos rois » ? Et escomptant aussi les extinctions qui diminueraient la dette viagère et les pensions, la conversion du 5 0/0, etc., il saluait d'avance les augmentations possibles de la dotation, jusqu'à présent insuffisante — très juste discernement d'une des causes qui ont permis à la France d'alors d'avoir des budgets en ordre parfait, à savoir le peu de dépense pour les travaux publics — de plusieurs services appelés à l'enrichir et à l'honorer, comme les routes et les canaux. « Jamais aucune nation n'a été appelée à de plus belles destinées que celles que prépare encore la sollicitude royale à la reconnaissance publique ». Il était impossible de mieux dire.

Le gouvernement de la Restauration a été admirable par son économie vigilante, et c'était cette vertu qui, dans les circonstances où il s'établit, était la plus nécessaire de toutes ; selon la très juste remarque de Michel Chevalier, il semble avoir eu toujours présent à l'esprit que la Révolution avait éclaté à propos d'un déficit et avoir été dominé par le désir d'avoir toujours des finances en un ordre parfait. Sa mission, qui a été très grande et très belle, a été de rétablir cet ordre et de fonder le crédit public ; après lui devaient venir les gouvernements qui, profitant de ce bon ordre et de ce crédit, pourront entreprendre les grands travaux d'utilité publique qui enrichissent les Etats, quand ils ne sont point poussés jusqu'à l'excès et qu'ils ne font pas perdre de vue la nécessité primordiale d'un équilibre budgétaire rigoureux.

CHAPITRE III

Les dix premières années du règne de Louis-Philippe

Embarras financiers au lendemain de la Révolution de 1830. — En prédisant toutes ces prospérités d'Audiffret avait tout prévu sauf la révolution qui, quatre mois après, emportait le trône de Charles X et établissait, péniblement, un nouveau régime, menacé au dehors par l'Europe défiante, et à l'intérieur, par le parti qui, furieux de voir encore un Bourbon sur le trône, réclamait un supplément de révolution. Force était au roi des barricades de compter avec l'émeute qui l'avait, bien malgré elle, élevé au pouvoir, de la ménager, de la flatter, de céder aux exigences des vainqueurs de juillet ; et tandis que les affaires étaient interrompues par les craintes générales du lendemain, que les fonds publics baissaient, que la non perception de l'impôt, effet ordinaire des révolutions, mettait dans la gêne le Trésor précédemment au large, on était obligé de faire bon visage à cette nuée de solliciteurs qui assiégeaient les ministères de leurs délations, de leurs réclamations, de leurs prétentions. 70.000 demandes de places étaient apostillées par La Fayette : Paris n'était plus Paris, mais, comme l'a dit Barbier dans d'admirables vers

Un taudis regorgeant de faquins sans courage,
D'effrontés coureurs de salons
Qui vont de porte en porte et d'étage en étage
Gueusant quelques bouts de galon :
Une halle cynique aux clameurs insolentes
Où chacun cherche à déchirer
Un misérable coin des guenilles sanglantes
Du pouvoir qui vient d'expirer.

A ceux-là il fallait des places ; à d'autres, combattants de juillet, réfugiés étrangers, etc., il fallait des secours ; des lois du 30 août,

puis du 13 décembre, en accordèrent aux blessés, aux veuves, orphelins, parents des victimes. A d'autres il fallait du travail, et une ordonnance du 16 août, convertie en loi le 8 septembre, ouvrit au ministre de l'intérieur un crédit de 5 millions, dont 2 furent donnés à titre d'avance à la ville de Paris, pour « les travaux publics et autres besoins urgents auxquels il était indispensable de pourvoir » ; 2 autres millions y furent ajoutés pour travaux de canaux et de navigation, d'art et de terrassement, et 1 fut affecté aux départements et aux communes pour procurer du travail, pendant l'hiver, à la classe indigente et laborieuse (1). La souveraineté nationale, disait Duvergier de Hauranne, disparaissait devant les exigences des intérêts particuliers. Seuls les élèves des grandes écoles, plus désintéressés, étaient surtout payés en honneurs : quatre décorations à l'école de droit, quatre à l'école de médecine, douze à l'école polytechnique, à qui on accordait en outre grade de lieutenant pour tous les élèves ayant concouru à la défense de Paris, dispense d'examens et congé de trois mois. Mais au commerce et à l'industrie, qui se répandaient en lamentations sur la stagnation des affaires, il fallait des avantages plus substantiels. Ils demandèrent que le Trésor leur fît une avance de 60 millions ; le baron Louis, appelé une fois de plus dans le ministère du 9 août à administrer moins les finances que, comme il disait, l'infortune de son pays, y était résolument hostile et le projet du gouvernement se borna à autoriser le ministre des finances à garantir, jusqu'à concurrence de 30 millions, les prêts qui seraient faits sur immeubles, marchandises ou autres valeurs, au commerce et à l'industrie ; la commission fut d'avis que le Trésor ne participant pas à leurs gains devait être aussi exempt de leurs pertes. Persil, son rapporteur, disait avec raison que la meilleure manière de leur venir en aide était de rétablir et de maintenir l'ordre, sans lequel on pourrait distribuer des millions sans donner aux affaires plus d'activité. Mais la Chambre adopta néanmoins un amendement de Delessert et de Duvergier de Hauranne accordant un crédit de 30 millions pour prêts et avances au commerce et à l'industrie. 29.811.329 francs furent employés de cette manière, dont bonne partie pour Laffitte dont les affaires étaient déjà fort dérangées, ou pour des débiteurs de Laffitte : il fallait bien récompenser en lui un des principaux auteurs de la révolution.

(1) La misère était effroyable à Paris. Une ordonnance du 31 décembre accorda aux pauvres 180.000 francs pour dégager du Mont-de-Piété les objets n'excédant pas une valeur de 3 francs dont l'usage était particulièrement nécessaire pendant la saison rigoureuse.

« Sorte de planche de sauvetage, a dit d'Audiffret de ces avances, qui devait sauver du naufrage de leur fortune les banquiers politiques complices de l'orage révolutionnaire de 1830 ». Quelques-uns peut-être purent s'y raccrocher mais la tempête fut trop forte pour que tous y trouvassent le salut : témoin bientôt Laffitte lui-même. On a parfois opposé la révolution de 1830, œuvre des banquiers, à celle de 1848 faite contre les hommes à argent, et fait ressortir en conséquence que celle de 1830 n'eut pas sur la Bourse la même influence désastreuse que celle de 1848. Il y a une part de vérité dans cette opposition, mais il faudrait se garder de l'exagérer ; en 1830 aussi la secousse fut très violente : elle fut seulement moins immédiate. Le 5 0/0, qui le 24 juillet terminait à 105,25 et qui le 9 août était encore à 104,25, tomba en septembre à 95 et 96, en décembre à 88 ; le 3 0/0 qui était à 73,05 et qui s'éleva les 9 et 10 août à 79,10, retomba ensuite jusqu'à 58 ou 60. Les cours ne se relevèrent vraiment qu'après la fin du procès des ministres, après les démissions de La Fayette et de Dupont de l'Eure. Mais l'année 1831 en vit encore de très bas (2 avril, le 5 0/0, 74,80 et le 3 0/0, 46 ; le 4 août, 80 et 49). Le relèvement se fit peu à peu, à mesure que le trône de Louis-Philippe se consolida. Et les embarras du Trésor ne furent pas moins grands en 1830 qu'en 1848. « Il y avait des jours, dira Thiers en 1840 lorsqu'était discuté le renouvellement du privilège de la Banque de France, où nous étions dévorés des soucis les plus cruels. La Banque de France fut la planche de salut à laquelle on se raccrocha ». Elle donna 30 millions, puis 50 ; elle fit porter ses avances jusqu'à 130, dans un moment où le public ne voulait ni de rentes ni de Bons royaux.

Ainsi qu'il arrive d'ordinaire tout le monde songeait plus ou moins à puiser dans le Trésor, personne ne se souciait d'y verser. A Paris l'octroi fut suspendu pendant plusieurs jours ; à l'exemple de la capitale les départements jugèrent que la révolution donnant la liberté donnait par là même le droit de ne plus payer d'impôts et il s'organisa contre toutes les perceptions, surtout la plus détestée, celle des droits réunis, une résistance passive ou active qui fut quelquefois fort grave et qui fut toujours assez efficace pour faire diminuer à vue d'œil les recouvrements. Le directeur des contributions indirectes du Cantal annonce le 9 septembre que les recouvrements d'août ont subi une diminution de 52 0/0 sur les boissons et droits divers, de 7 0/0 sur les tabacs. Le préfet de l'Indre raconte dans une lettre du 25 août des mouvements tumultueux qui se produisent à Issoudun où des groupes de gardes nationaux, précédés d'un tambour et suivis d'une masse de femmes et d'enfants, promènent chaque jour des drapeaux aux cris de Vive la liberté ! jamais de

Vive le roi ! et entretiennent dans les esprits une fermentation dont l'explosion ne peut être que terrible. A Chartres, à Beaune, à Arbois etc., à Bordeaux surtout, l'insurrection est générale contre les droits réunis. Les planteurs de tabac du Pas-de-Calais disent que le monopole est aboli, que les lois de Charles X sont tombées avec lui, qu'en faisant un éclat ils obtiendront la liberté de la culture et qu'ils n'ont rien à craindre, car les troupes ont défense d'agir contre le peuple. Impuissant, en effet, le gouvernement jugea nécessaire d'entrer dans la voie des concessions : une nouvelle loi sur les boissons fut annoncée, dont le résultat devait être un allègement considérable des droits ; en attendant une loi transitoire (17 octobre) substitua l'abonnement à l'exercice partout où les débitants en feraient la demande, et, d'office, partout où les perceptions auraient été interrompues et pour toute la durée de l'interruption ; à défaut de vote spécial et immédiat le remplacement s'opérerait au moyen de centimes additionnels aux contributions foncière et personnelle-mobilière. Trois jours après, le 20 octobre, une loi sur l'échelle mobile abaissa à 3 francs l'hectolitre le droit maximum à l'importation des grains, au lieu des 4,25 (et même de 5,50 par route de terre), qu'il pouvait atteindre dans certains cas. En vain le baron Louis, toujours énergique défenseur des intérêts du Trésor, a-t-il rappelé que les contributions indirectes sont les plus équitables de toutes, celles qui se proportionnent d'elles-mêmes à la prospérité publique, celles dont on peut user sans crainte, car lorsqu'elles rapportent « c'est un signe que le pays est riche et peut dépenser ». La démagogie n'aime jamais ces vérités-là, et force était, en 1830, de compter avec elle.

La nouvelle loi sur les boissons, qui ne fit qu'un avec une loi autorisant la perception de quatre douzièmes provisoires pour 1831, vu l'impossibilité certaine de voter avant le 1er janvier le budget de cette année, fut promulguée le 12 décembre, sous le ministère Laffitte, qui la soutint, quoique assez peu chaleureusement. Elle supprima les droits d'entrée dans les villes au-dessous de 4.000 âmes, les réduisit dans les localités plus importantes, abaissa le droit de détail à 10 0/0 du prix de vente, autorisa les débitants de boissons à s'en affranchir par des abonnements individuels ou collectifs, comme aussi les conseils municipaux à en voter la suppression et le remplacement, soit par taxe unique aux entrées, soit par tout autre mode à eux permis pour les dépenses communales. Le sacrifice que cette réforme imposa au Trésor était de 40 millions sur les 100 environ que rapportait l'impôt des boissons ; il était donc considérable et les cabaretiers n'avaient vraiment pas à se plaindre de la belle « *liste civile* » que la révolution leur accordait. Seuls pouvaient

être moins satisfaits les consommateurs auxquels elle profita peu ou point, et le Trésor à qui il était très inopportun d'enlever cette recette assurée pour lui en substituer d'autres fort incertaines. Quelques voix osèrent s'élever contre : Jollivet fit l'apologie de l'impôt des boissons, très productif, n'entravant pas la consommation, déjà portée à un tel point qu'il n'y avait nullement à espérer qu'elle pût s'accroître (il citait comme exemple la ville de Rennes dont les 30.000 habitants ne pouvaient vraiment point consommer plus que les 100.000 hectolitres de cidre et les 10.000 hectolitres de vin qu'ils buvaient déjà), et qui n'opprimait personne puisque les débitants, qui avaient toujours le droit de se soustraire à l'exercice par l'abonnement, ne prenaient pas cette peine. Mais il fallait bien tâcher d'apaiser la classe ouvrière qui commençait à se demander ce qu'elle avait gagné à la révolution de juillet. « Il est certain, disait le *Globe* du 2 décembre 1830, que le résultat matériel, immédiat, de la dispersion des satellites de Charles X a été peu satisfaisant pour toutes les classes de la société, et que surtout la situation de la classe la plus nombreuse, celle des travailleurs, ouvriers et maîtres, négociants, agriculteurs ou manufacturiers, est devenue des plus fâcheuses (1) ; que des faillites considérables désolent l'industrie ; que le crédit s'est subitement évanoui et qu'il ne se ranime pas encore ; que beaucoup de gens qui, le 25 juillet se trouvaient debout riches et confiants, sont aujourd'hui tout abattus et se tiennent à peine ». L'abaissement des droits sur les boissons fut une précaution contre le mécontentement de la partie la plus redoutée de ces appauvris. Du moins Laffitte osa-t-il refuser à La Fayette, à Dupont de l'Eure, à Bavoux, la suppression complète du timbre et du cautionnement des journaux, que ces libéraux intransigeants, peu préoccupés des nécessités financières, affirmaient être une conséquence nécessaire des principes victorieux en 1830 ; la loi du 14 décembre les réduisit beaucoup mais maintint quelque chose (2.400 francs de rente de cautionnement à Paris pour les journaux quotidiens, 800 francs dans les villes de 50.000 habitants, etc. : pour le timbre, 6 centimes pour chaque feuille de 30 décimètres carrés ou au-dessus, au lieu de 8 centimes 1/10 perçus en dernier lieu sur les grands journaux, et 4 centimes au lieu de 5 pour le transport par la poste hors du département, 2 au lieu de 2 1/2 dans l'intérieur du département).

Réformes fiscales. — L'inconvénient de ces dégrèvements est d'entraîner après eux des aggravations d'impôt souvent plus impo-

(1) La Banque de France avait escompté pour 617 millions en 1830 ; elle ne fit pas plus de 240 millions d'affaires en 1831.

pulaires que les soulagements accordés, et tel devait être le cas en 1831. Depuis longtemps était envisagée la transformation en impôt de quotité de la contribution personnelle-mobilière et de la contribution des portes et fenêtres, toutes deux très mal réparties et reconnues être d'un produit très insuffisant. D'où le projet de loi soumis à la Chambre des députés le 15 novembre 1830, discuté par elle et adopté en janvier, puis à la Chambre des pairs, qui devint la loi du 26 mars 1831. Cette loi sépara la contribution personnelle et la contribution mobilière, cessa d'assigner des contingents pour la première et en fit une taxe de la valeur de trois journées de travail (estimées de 0,70 à 1,50 selon la population des communes, divisées à cet effet en six classes) sur tous les habitants non indigents. La mobilière restait impôt de répartition et son contingent devait être pour 1831 égal à celui de la personnelle et de la mobilière en 1830, avec promesse de réduction à 24 millions par dégrèvement sur les départements reconnus les plus chargés ; mais il devait être fait un nouvel état des valeurs locatives par déclarations des habitants, vérifiées par les commissaires répartiteurs assistés du contrôleur des contributions, et cette vérification, appelée de toute évidence à faire ressortir l'énorme différence existant entre les valeurs jusque-là imposées et les valeurs imposables, apparaissait comme la préface de la substitution d'un impôt de quotité (auquel, d'ailleurs, Laffitte s'était déclaré favorable) à l'impôt de répartition. Même, sans l'opposition formelle de la majorité de la Chambre, la mobilière fût devenue, dès lors, impôt de quotité ; c'est à ce propos que Thiers, commissaire du gouvernement et sous-secrétaire d'Etat aux finances, souleva des protestations véhémentes et des rires ironiques en disant que l'impôt « était un art qui se perfectionnait tous les jours et, qu'avec le temps, on parviendrait à le rendre tout à fait parfait ». Tout au moins des recherches nouvelles auraient fatalement pour effet de modifier les contingents respectifs des arrondissements et des communes, et beaucoup, certainement, ayant à y perdre, leur mécontentement serait, comme il est humain, infiniment plus bruyant que la satisfaction de ceux qui pouvaient être appelés à y gagner. Quant à la contribution des portes et fenêtres, elle cessait d'être impôt de répartition et il n'était plus assigné de contingents aux départements, arrondissements et communes ; recensement de toutes les ouvertures imposables devait être fait par les contrôleurs des contributions directes de concert avec les autorités municipales et elles devaient être imposées conformément au tarif de la loi du 13 floréal an X (portes cochères, de 1,60 à 18,80, selon la population ; portes ordinaires et fenêtres des deux premiers étages, de 0,60 à 1,80 ; fenêtres du troisième étage et au-dessus,

de 0,60 à 0,75 ; tarifs moins élevés pour les maisons n'ayant qu'une porte et une fenêtre). Or on sait qu'il avait été reconnu en 1823 l'existence de près de 34 millions de portes et fenêtres, que ce chiffre était probablement inférieur à la réalité et que 26.892.000 seulement étaient portées sur les rôles ; on pouvait donc s'attendre à un fort relèvement d'impôt par l'application de ces nouvelles règles. Dans l'ensemble on espérait une augmentation de produit de 26 millions pour la mobilière et les portes et fenêtres (1) : sensiblement moins que les 40 millions imprudemment sacrifiés sur les boissons et sans que le gouvernement gagnât au change au point de vue de la popularité, ni à celui de l'aisance dans la Trésorerie, bien au contraire.

Le budget de 1831. — Car les embarras devenaient de plus en plus grands. La politique du mouvement, à laquelle Laffitte était inféodé, impliquait renforcement de l'armée, armement des gardes nationales, mise des places en état de défense, etc. : toutes choses qui coûtent cher et qui sont particulièrement difficiles quand, comme alors, le désordre persistant, l'émeute continuelle, la stagnation des affaires et le faible rendement des contributions tarissent les recettes. On s'était imaginé que le licenciement de la Maison militaire, de la garde royale et des Suisses produirait une forte diminution sur le budget de la guerre : et on allait être forcé au contraire de porter l'armée de 231.000 hommes à 434.000, de 46.000 chevaux à 90.000, sans compter les armes, munitions, travaux de fortification, sans compter la garde nationale, à qui il fut délivré en 1830 et 1831 860.000 fusils, 200.000 sabres, 600 canons, etc. : et si le budget ordinaire de la guerre tomba de 186.845.250, chiffre prévu pour 1830, à 177.306.000, chiffre qui allait être fixé pour 1831 par la loi du 16 octobre de cette année, 195.817.000 de dépenses extraordinaires s'y ajoutant en portèrent le total à 373.123.000. Les révolutions coûtent toujours cher : celle de 1830 ne fit pas exception à cette règle, et elle aurait encore coûté bien plus cher, si, comme il s'en fallut de peu, sous Laffitte on avait suivi la folle politique que recommandait, dans un article célèbre, le *National* (11 décembre 1830) : « Quand la confiance politique est perdue, quand il n'y a plus ni crédit ni commerce possibles, quand la détresse, le désespoir, la passion, ont mis les armes à la main à la classe qui vit de son travail dans les temps de sécurité, il faut la guerre ». Le 11 février Laffitte déposa son projet de budget pour 1831 : sur les 972 millions de dépenses prévues pour 1830 il pratiquait quelques restrictions, 43 millions et demi, mais

(1) 22 millions de la personnelle et 7 des portes et fenêtres, moins les 3 millions de réduction sur les 27 de l'ancien principal de la personnelle-mobilière.

d'autre part inscrivait 24 millions de dépenses nouvelles dont 12 pour la dette et 12 pour l'instruction publique et finalement prévoyait 957.377.335 de dépenses ordinaires, auxquelles suffiraient largement 973.101.894 de recettes ; mais il ne cachait pas la nécessité d'ajouter un budget extraordinaire de près de 220 millions dont 196.400.000 pour la guerre, 10.800.000 pour la marine, 500.000 pour les affaires étrangères, 12 millions pour l'intérieur, pour travaux extraordinaires, ateliers de charité, secours, récompenses aux combattants de juillet, etc., et proposait pour couvrir ces dépenses extraordinaires la négociation des 3 millions de rentes soustraits par la loi du 5 janvier du fonds primitif de l'indemnité des émigrés et l'émission de 200 millions d'obligations du Trésor, garanties par la vente de 300.000 hectares de forêts de l'Etat. Ni la politique agitée de Laffitte, ni le prix dont il fallait la payer n'étaient du goût de la Chambre, et le froid accueil qu'elle fit à ces propositions le fit bien voir. Elle vota cependant émission de 200 millions d'obligations, à 5 ans, et aliénation de forêts de l'Etat jusqu'à concurrence de 4 millions de revenu (1), en ajoutant toutefois autorisation éventuelle d'y suppléer par la négociation avec publicité et concurrence du chiffre de rentes nécessaire pour produire 200 millions ; mais quand ce vote fut émis Laffitte avait déjà quitté le ministère où sa présence constituait une danger permanent pour la pacification à l'intérieur et pour le maintien de la paix au dehors. Il avait mis le comble au mécontentement de la Chambre lorsque à la fin de février, étant venu demander 4 nouveaux douzièmes provisoires, il avait présenté cette demande comme « la conséquence du projet de dissolution qui est devenu le vœu de tous les pouvoirs constitutionnels ».

Le vœu général, au contraire, et particulièrement celui du roi, impatient de revenir à une politique à la fois plus prudente et plus ferme, était de se débarrasser de Laffitte, et un autre cabinet était déjà en formation, sous Casimir Périer. Le baron Louis, frappé des difficultés extrêmes de la situation, hésitait à répondre aux sollicitations qui le pressaient d'y accepter les finances. Il céda enfin, le 11 mars ; le 13 le roi congédia Laffitte et constitua le ministère Casimir Périer. C'était le cinquième et ce fut le dernier des minis-

---

(1) On prévoyait l'aliénation de 275.000 hectares : elle se fit très mal. Au 1er janvier 1832 il n'avait encore été vendu que 24.729 hectares, pour 22.708.215 fr., peu de chose au-dessus du prix d'estimation, 19.743.089. Les troubles dont la France était agitée toujours nuisaient singulièrement aux ventes ; on écrivait, de la conservation de Rouen, que les forêts étaient exposées à des déprédations, et qu'aucune adjudication n'avait pu se faire ; de celle de Toulouse, également (Compte général des finances, 1831).

tères de Louis ; ce fut le plus long aussi, du 13 mars 1831 au 11 octobre 1832 ; ce ne fut pas le moins difficile ni le moins fécond. Quant à Laffitte il sortait du pouvoir à la fois ruiné politiquement et financièrement ; Louis-Philippe s'était montré à son égard plus que généreux sans pouvoir cependant sauver cette fortune trop compromise : il lui avait payé 10 millions, en octobre 1830, dans un moment de baisse générale, cette forêt de Breteuil qu'il avait achetée 4 millions et dont le comte Roy, à une époque de prospérité, n'avait pas voulu offrir plus de 5 millions et demi ; il avait garanti un prêt de 6 millions sollicité à la Banque par son ex-gouverneur ; encore en 1834 il versera pour lui 1.200.000 ; ses générosités envers Laffitte n'ont pas été moindres de 17 millions, et néanmoins il fallut une souscription organisée par ses coreligionnaires politiques, Odilon Barrot, Mauguin, La Fayette, Gérard, etc., pour lui conserver son hôtel dans la rue qui a gardé son nom (1).

La chute de Laffitte entraînait aussi l'abandon de son projet de budget, et la gravité de la situation (on avait, écrivait le 2 avril de Rémusat à M. de Barante, la sensation d'une banqueroute imminente) exigeait des mesures plus énergiques. Louis demanda 55 centimes extraordinaires (soit 85.157.000) sur la foncière (largement dégrevée, comme on sait, sous la Restauration), 50 sur les patentes (soit 12.325.000), sur les rôles de 1830 et sans tarder. Dès le 28 mars, la commission chargée d'examiner ces demandes et celle des nouveaux douzièmes provisoires était prête et son rapporteur Humann, le futur successeur du baron Louis aux finances en 1832, concluait, à peu de chose près, à l'acceptation des propositions ministérielles ; il constatait que depuis le 1er août 1830 la dépense avait excédé la recette de 37 millions par mois en moyenne, qu'on y avait pourvu par des émissions de Bons royaux portées jusqu'à 200 millions, que de ce fait et de celui du découvert laissé par le dernier gouvernement qu'il estimait à 160.400.000, la dette flottante avait pris des proportions inquiétantes, que des augmentations d'impôt étaient donc urgentes ; il ne proposait cependant que 30 centimes sur la foncière, soit 47 millions, et un crédit en rentes 5 0/0 suffisant pour produire une somme de 50 millions. Berryer prononça quelques mots pour disculper la Restauration des critiques d'Humann, Thiers pour défendre les deux ministères précédents où il avait été sous-secré-

(1) Ce ne fut pas, a-t-on dit justement, la moindre de ses infortunes que l'ode misérable à lui consacrée par Belmontet :

Riche, ruiné de bienfaits,
Auteur d'un roi, fortune en montant disparue,
Il ne lui reste plus que le nom d'une rue
De tous les bonheurs qu'il a faits !

taire d'Etat aux finances, et les deuxChambres votèrent rapidement, bravant une impopularité probable, mais nécessaire, la loi du 18 avril 1831 avec ses dispositions parfois très rigoureuses : addition pour 1831 de 30 centimes au principal de la contribution foncière ; prélèvement pour la même année sur tous les traitements, appointements, salaires, pensions, etc., payés par l'Etat, d'une retenue de 2 centimes par franc de 1.000 à 1.500 francs, 3 de 1.501 à 2.000, 4 de 2.001 à 3.000, etc., et ainsi de suite jusqu'à 25 centimes à 20.001 et au-dessus : sur quoi il n'est pas inutile de rappeler qu'il y avait encore à cette époque des juges à 1.250 francs, des conseillers à 2.500, des professeurs à 1.000 ou 2.000, et qu'un professeur de rhétorique dans un lycée de Paris avait 3.000. Il n'y avait d'exception que pour les soldes dans les armées actives de terre et de mer jusqu'au grade de chef de bataillon ou de capitaine de corvette. En outre les ministres étaient autorisés à négocier la somme de rentes 5 0/0 nécessaire pour réaliser 50 millions, et le crédit en Bons royaux ouvert au ministre des finances était porté à 200 millions. C'était un ensemble de ressources extraordinaires de 356 millions et demi, à savoir 54 espérés de l'aliénation des 3 millions de rentes 3 0/0, 200 millions d'obligations ou d'aliénation de bois ou d'émission de rentes, 46 millions et demi de supplément à la foncière, 6 millions des retenues sur les traitements, 50 millions du nouveau crédit en rentes. Une loi du 21 avril rendue sur la nouvelle de la révolution qui venait d'éclater en Italie et de l'entrée des Autrichiens à Bologne y ajouta un crédit éventuel de 100 millions, s'il le fallait, dans l'intervalle de la session de 1830 à celui de 1831, à réaliser soit par emprunt soit par addition aux contributions existantes, à condition que cette addition portât proportionnellement sur toutes. On écarta rapidement les propositions révolutionnaires de Voyer d'Argenson d'impôt sur les fonds publics, d'impôt progressif sur les revenus, d'impôt supplémentaire sur les hautes cotes mobilières, et le roi vint en personne clore la session — et en même temps, personne ne l'ignorait, — l'existence (1) de cette Chambre qui lui avait donné le trône et qui avait aussi, par une série de lois d'une importance considérable sur les conseils municipaux, sur la garde nationale, sur le cens électoral (200 fr.), d'éligibilité (500), fixé les institutions fondamentales du nouveau régime.

Restait à réaliser les ressources extraordinaires mises à la disposition du gouvernement. Dès le 27 mars une ordonnance rendue pour l'exécution des deux lois des 5 janvier et 26 mars décida la négocia-

(1) La dissolution fut prononcée le 31 mai et les élections suivantes eurent lieu le 5 juillet.

tion de rentes 5 0/0 pour une somme de 120 millions. Fort heureusement l'exécution de cette mesure fut assez retardée pour que le Trésor profitât du mouvement de hausse déterminé par la politique de Casimir Périer ; tombé un instant à 75, le 2 avril, sur la nouvelle de l'émission prochaine, le 5 0/0 se releva rapidement quand la preuve fut faite que le nouveau ministère n'entendait se laisser dicter sa conduite ni par l'émeute ni par l'*Association nationale*, et qu'il voulait appliquer strictement le programme développé par son chef, à savoir que le principe de la révolution de juillet n'était pas l'insurrection mais la résistance à l'agression du pouvoir : qu'elle avait voulu fonder un gouvernement, un gouvernement libre et régulier, mais non pas l'anarchie : qu'elle n'avait point bouleversé l'ordre social, mais seulement modifié l'ordre politique. Ce vigoureux langage, certaines destitutions significatives en corrélation avec lui, rétablirent la confiance et dès le 8 avril le cours de 82,25 était reconquis. Entre temps Henri Rodrigues, sous l'influence des idées saint-simoniennes, avait émis dans une lettre du 4 avril la proposition, un instant bien accueillie et qui a pu aussi avoir quelque effet pour le relèvement du cours des fonds publics, de répartir ces 120 millions entre 30.000 souscripteurs qui, par pur patriotisme, prendraient chacun 200 francs de rente au pair, c'est-à-dire, donc, 25 francs au-dessus du cours du 2 avril. Ce fut proclamé ; le *Globe* félicita Rodrigues de cette leçon donnée aux financiers, à ces Turcarets qui font les difficiles pour prêter leur argent, lorsque tant d'enfants de France n'ont pas hésité à sacrifier leur vie ; en deux jours la souscription fut organisée : des pairs, des députés, des ministres, des fonctionnaires, des négociants, des propriétaires, tinrent à honneur de s'inscrire ; en tête de tous le maréchal Jourdan. L'enthousiasme fut assez grand pour que l'ordonnance du 13 avril ait cru pouvoir admettre jusqu'à concurrence de 80 millions, jusqu'au 31 mai, les versements offerts à titre d'*emprunt national*, — puisque c'est sous ce nom que fut désigné cet emprunt dont les souscripteurs consentaient à payer 100 ce qu'ils auraient pu avoir pour bien moins de 85. Mais en même temps, fort sagement, considérant que les besoins du Trésor ne lui permettaient pas de se passer de plus grandes ressources, elle laissait entrevoir la résolution de recourir aussi à d'autres moyens. Elle avait raison ; l'emprunt national, qui n'était au fond qu'une offrande patriotique, eut le sort inévitable de tous les dons patriotiques, c'est-à-dire fut un feu de paille qui jeta quelque temps un vif éclat, mais ne dura point. Les sommes recueillies à ce titre ne dépassèrent pas 20.540.000 francs ; seule la négociation à 84, le 19 avril, de 7.142.858 francs de rente donna des résultats importants et permit de réaliser les 120 millions attendus.

Lorsque la nouvelle Chambre eut été réunie le 22 juillet, et que Casimir Périer, mécontent de ne voir élu Girod de l'Ain à la présidence qu'à 4 voix de majorité contre Laffitte, candidat de l'opposition, eut donné sa démission, bientôt reprise à la nouvelle de l'entrée des Hollandais en Belgique (utile leçon à l'adresse de la majorité et qui ne fut point perdue), Louis s'empressa de demander deux nouveaux douzièmes provisoires, les 8 déjà accordés allant prendre fin le 1er septembre, en déplorant la nécessité où l'on était d'administrer sans budget et en souhaitant qu'il fût mis le plus tôt possible un terme à ce désordre. Les deux douzièmes furent accordés (18 août) et dès le lendemain il présenta son projet de budget pour 1831, budget qui était, selon sa propre expression, moins un budget qu'un compte des faits accomplis. Il estimait les dépenses ordinaires à 947 millions, 10 millions de moins que n'avait fait Laffitte, les dépenses extraordinaires à 225, les recettes ordinaires, gravement atteintes par un déficit de 25 millions et demi sur les prévisions du premier projet rien que pour le 1er semestre de 1831 (surtout par des moins-values sur l'enregistrement et les douanes), à 947 millions, et les recettes extraordinaires, dont on a vu plus haut le détail, à 356 millions, non compris le crédit éventuel de 100 millions qui n'avait pas été nécessaire (1). « Cette année, disait le ministre, a été une des plus difficiles que puisse, pendant la paix, traverser un peuple ; nous avons eu à lutter contre les ravages d'une crise commerciale qui n'est pas encore apaisée ; tout en désirant la paix nous avons dû nous tenir prêts à la guerre ; nous avons organisé et entretenu une armée de plus de 400.000 hommes, fourni des armes à 1 million de gardes nationales, augmenté le matériel de notre artillerie, réparé nos fortifications... Diminution dans les recettes, accroissement dans les dépenses, mais au milieu de ces difficultés qui heureusement touchent à leur terme, inviolable fidélité à remplir nos engagements et par là maintien de la confiance, telle est l'histoire de nos finances depuis une année. La loyauté, sur laquelle s'appuie le crédit, les a affermies et sauvées ». L'époque de l'année où l'on était ne permettait pas une longue discussion et tout le monde était d'accord pour reconnaître que les changements à faire, s'il y en avait, pouvaient avoir de l'intérêt pour 1832 mais non plus pour 1831, et le budget de 1831 fut enfin voté le 16 octobre. Aucun budget n'a eu une histoire aussi extraordinaire : trois Chambres successives y ont travaillé ou dû y travailler ; il n'est venu au monde

(1) Des 200 millions de négociation de rentes, ou d'obligations, ou de ventes de bois, prévues par la loi du 26 mars, 140 seulement avaient été réalisées en rentes. Les ventes de bois produisirent quelque chose, mais peu (cf. p. 121).

que précédé de 10 douzièmes provisoires, ce qui est un record ; 11 lois spéciales, dont plusieurs antérieures à lui, ont modifié les crédits qui lui ont été attribués. Finalement ses dépenses totales, estimées 1.172 millions, se sont montées à 1.219.310.915, et ses ressources ordinaires ou extraordinaires à 1.305.550.970, d'où un excédent apparent de plus de 86 millions. Somme toute il a été mieux supporté qu'on n'osait l'espérer, n'a pas épuisé toutes les ressources extraordinaires qu'on avait cru devoir lui attribuer, et a même pu suffire au crédit extraordinaire de 18 millions qu'ouvrit une loi du 6 novembre (1), à cause de l'horrible misère sévissant encore parmi les classes ouvrières (2). La nécessité n'en était pas contestable, mais le danger ne l'était pas non plus. « Si vous admettez, fut-il dit très justement à la Chambre, que le gouvernement doit procurer de l'ouvrage à tous ceux qui en manquent, il ne se passera pas longtemps avant qu'il existe en France une classe qui se considérera comme propriétaire de tous les capitaux qui mettent l'industrie en mouvement ».

L'essentiel était qu'on sortît le plus tôt possible des budgets provisoires et malheureusement le mois de décembre était arrivé sans que le rapport du budget de 1832 eût été déposé. Il fallut demander trois douzièmes provisoires, qui furent votés (16 et 17 décembre), non sans que des chefs de l'opposition, Larabit et Mauguin, impatients d'afficher pour la défense de la classe ouvrière un dévouement quelque peu imprudent, aient attaqué vivement l'impôt des boissons : à quoi Thiers répondit avec raison que le dégrèvement de 40 millions consenti l'année précédente avait été en pure perte et pour le Trésor et pour les contribuables eux-mêmes, que seuls les débitants en avaient profité ; et non aussi sans qu'il ait été inséré dans la loi un article spécifiant que les traitements, salaires, pensions, etc., supérieurs à 3.000 francs, seraient payés pendant le premier trimestre, mais que s'ils venaient à être réduits par la loi de finances, le trop payé viendrait en déduction sur les mois suivants. Cet article, proposé par Bugeaud, annonçait de la part de la Chambre des intentions fâcheuses pour les fonctionnaires et pouvait faire prévoir des luttes

(1) 2 millions pour routes royales, 2 millions pour secours au commerce et à l'industrie, 5 millions aux villes pour travaux d'utilité communale, 3 millions et demi aux départements, pour, avec une somme égale de fonds départementaux, exécution de travaux à la charge des départements, etc.

(2) Cf. la lettre de Vivien, préfet de police, au ministre de l'intérieur, 6 septembre 1831 (p. p. M. Vauthier dans la *Révolution de 1848*, 1915). Il y expose la cessation absolue des dépenses de luxe : l'ancienne cour faisait vivre 40.000 personnes dans Paris : maintenant il n'y a plus que misère, faillites, chômage ; en temps ordinaire il se commettait peu de vols en été, cette année ils ont été beaucoup moins rares ; le nombre des mendiants augmente chaque jour.

qui en effet devaient être vives. Il fut également stipulé que la retenue établie sur les traitements pour 1831 serait continuée pendant le premier trimestre 1832, sauf décompte s'il y avait lieu (1).

Le budget de 1832. Dépenses. — Les fonctionnaires étaient en effet très fortement menacés, surtout les hauts fonctionnaires, voire même aussi les autres ; c'étaient eux qui semblaient devoir faire les frais du nouveau système administratif qu'un parti très fort, très agissant, était impatient de substituer à celui de la Restauration, accusé de tous les défauts, même de tous les vices. Les gros traitements, la multitude des employés, la pléthore bureaucratique, l'excès des pensions, étaient dénoncés comme les causes de la misère générale, de l'oppression des contribuables, comme un scandaleux gaspillage qui devait prendre fin avec l'odieux régime qui l'avait installé et favorisé depuis 15 ans ; et le budget de 1832 était attendu avec impatience comme devant marquer enfin le terme de cette cynique exploitation du pays. On prêtait à Sébastiani ce mot qu'on allait maintenant pouvoir réduire les impôts par centaines de millions : Jouffroy a avoué, en 1835, avoir été fermement convaincu qu'il y avait facilement 100 millions à rayer du budget. Rude fut la déception lorsque le 30 décembre 1831 Thiers, rapporteur de la commission du budget, certes peu suspect de bienveillance pour le précédent régime, apporta le résultat des longs travaux auxquels cette commission s'était livrée depuis que le projet de budget avait été présenté (19 août) ; il proposait 955.980.000 francs de dépenses ordinaires, soit environ 9 de plus que pour 1831 et 20 seulement de moins que pour 1830, et 141.728.000 de dépenses extraordinaires, dont la plus grosse part, 130 millions, pour la guerre : la révolution, dont on attendait un allègement sensible des charges publiques, aboutissait à les aggraver. Thiers le proclamait hautement ; la commission n'avait point trouvé cette orgie de dépenses, ce gaspillage insensé dont on avait tant parlé, soit avant, soit depuis la révolution ; tous ses efforts n'étaient parvenus à découvrir dans ce gros budget qu'une seule sinécure, la charge d'introducteur des ambassadeurs, dont elle demandait la suppression : elle n'avait trouvé à rogner que peu de gros traitements dans la justice, les cultes, les affaires étrangères et pour une somme totale de 10.659.000 fr. : la suppression de la grosse liste civile de Charles X, des Suisses, de la garde royale, était compensée et au delà par l'augmentation de la dette publique, les retraites qu'il avait fallu accorder et

(1) Ces retenues ont coûté aux fonctionnaires 6.485.338 en 1831, 3.367.412 en 1832.

les augmentations attribuées à certains services. Le système administratif de la France, tant attaqué, ne méritait pas ces reproches ; quand on voyait en 15 ans les employés de l'administration centrale des finances tomber de 3.213 à 2.099, ceux de la guerre de 1.067 à 447, la moyenne de leurs traitements ne pas dépasser 1.450, on était bien forcé de reconnaître à quel point les critiques dont on avait accablé roi et ministres étaient peu fondées. Nulle part on n'avait trouvé ce système nouveau et puissant qui, substitué au système dans lequel on s'obstine, disait-on, à vivre, devait procurer d'immenses économies... Ce système n'est pas à changer, il est à perfectionner, lentement, et c'est pourquoi des hommes consciencieux, après des mois de travail, ne trouvent à vous présenter que 10 millions d'économies ». Et s'attaquant surtout à la légende démocratique qui veut que les gros traitements soient la grande cause de l'énormité des budgets, il établissait le contraire par des statistiques du plus haut intérêt : sur 201 millions de traitements que payait l'Etat, 102 se composaient de traitements inférieurs à 2.000 fr., 31 de 2 à 3.000 fr., 28 de 3 à 6.000 fr., 16 de 6 à 10.000 ; 13 seulement provenaient de traitements égaux ou supérieurs à 10.000, et c'était dans ces 23 millions que se trouvaient tous les états-majors, militaires ou civils, toute la haute administration. En supposant même que sur ces 23 millions il y eût 3 à 4 millions donnés au luxe et à l'apparat, ce ne serait pas leur suppression qui résoudrait le problème des finances publiques. Avec 3 ou 4 millions de plus ou de moins donnés ou retirés aux préfets, aux généraux, aux ambassadeurs, etc., on aurait le luxe de l'Empire ou la simplicité américaine ; mieux vaut cette dernière, mais ce serait illusion de croire qu'avec elle on aurait supprimé la grande cause de nos dépenses. « Quand une révolution a traversé un pays, quand un administrateur comme Napoléon l'a manié 20 ans, quand ensuite il a été 15 ans exposé à la critique continue des Chambres, qui n'étaient pas écoutées toujours, mais dont le langage faisait néanmoins une vive impression, il n'y a plus de ces gros abus, de ces sinécures qu'on détruit en une session ». Sur un seul point des réductions de dépenses un peu importantes étaient possibles, l'amortissement, qui se montait à 87 millions puisqu'à sa dotation, portée maintenant depuis les derniers emprunts à 43.093.621, se joignaient les 44 millions de rentes rachetées par lui ; mais si elles étaient possibles il s'en fallait de beaucoup qu'elles fussent opportunes ; l'amortissement était nécessaire ; il fallait diminuer sa dette pendant qu'on le pouvait pour ne pas risquer d'être écrasé par elle lorsque les événements auraient contraint à la grossir ; « une nation n'a jamais atteint sans catastrophe ou sans d'horribles embarras le terme où la moitié de son revenu est absorbée

par le service de sa dette ; on ne peut pas marcher quand on n'a de libre que la moitié de ses moyens ». On se trompait en répétant que ces 80 millions étaient jetés dans le gouffre de la Bourse pour servir d'aliment à la spéculation et à l'agiotage, à ce jeu coupable dont tant de familles deviennent tous les jours les victimes ; les joueurs n'avaient aucun intérêt à ce que l'amortissement fonctionnât ; ils en avaient au contraire un très puissant à ce qu'il cessât de fonctionner, parce qu'il tendait à égaliser les cours, à fortifier le crédit, et c'était tout ce qui tendait à ébranler le crédit qui donnait au jeu le plus actif de ses éléments. D'ailleurs l'amortissement rendrait possibles des conversions de rentes, qui sont le meilleur moyen de procurer des soulagements aux contribuables. — Tel était en substance cet important rapport, qui était de la part de Thiers un acte incontestable de courage, de nature à ébranler la popularité dont il pouvait jouir encore dans les partis avancés, qui ne le lui pardonnèrent point ; et de fait étant peu après venu à Aix et à Marseille, il y fut accueilli avec des charivaris, glorieux pour lui, mais désagréables, auxquels Viennet fait allusion dans une épître célèbre ;

L'émeute a donc sur toi porté sa griffe impure,
Et des charivaris la glorieuse injure
Vient enfin, brave Thiers, d'accueillir ton retour
Dans la noble cité qui te donna le jour.

A la Chambre, lorsque commença la discussion du budget, ce rapport fut criblé d'attaques par les orateurs de l'opposition, Thouvenel, Audry de Puyraveau, Pagès, Laffitte, etc. ; ils parlèrent de l'écrasement du peuple sous les impôts, sous le poids de « ce monstre de budget qui nous dévore », réclamèrent impôt progressif, diminution ou suppression de l'amortissement, impôt sur la rente, dont le privilège était scandaleux et rappelait tout à fait les immunités abusives couvrant jadis les propriétés féodales : ils ne manquèrent pas à ce propos de maudire la « *féodalité financière* » qui avait dicté ce projet de budget et que le gouvernement couvrait de sa protection, protestèrent contre cette prétention de continuer après 1830 le budget de la Restauration, se firent fort d'y pratiquer pour 500 millions de réductions par le désarmement, par la réduction de la dette, par la cessation de l'amortissement (1), par la diminution des pensions, par la suppression des états-majors inutiles (Audry de Puyraveau ne comptait pas moins de 50 millions récupérables de

(1) Auquel, en effet, les Saint-Simoniens étaient particulièrement hostiles ; ils lui reprochaient de donner aux capitalistes oisifs des fonds qu'ils ne savaient comment faire fructifier.

cette manière) et attaquèrent avec la plus grande violence ce ministère « qui ose spéculer sciemment sur la ruine des citoyens, qui voit la France dans un comptoir, qui s'efforce d'asseoir le gouvernement sur ce qu'il y a de plus ignoble, de plus corrompu, de plus hideux, sur la Bourse ; ce budget dont l'énormité menace l'Etat d'une perturbation prochaine (Thiérry Poux) ». Il était grand temps de changer de système car les institutions actuelles, disait Tracy, sont plus destructives que fécondantes ; les classes inférieures souffrent depuis longtemps et paraissent n'être pas résignées à souffrir plus longtemps. « Tout souffre, tout se plaint, disait Laffitte... l'industrie, le commerce, l'agriculture ne trouvent plus de bases dans cette France si cruellement suspendue entre une paix sans avenir et une guerre dont chaque jour affaiblit les chances de succès... tourmentée par les incertitudes de ce régime mixte indécis et bâtard, qui je ne sais par quelle fatalité a l'air de demander grâce pour la révolution de juillet ». La presse avancée faisait chorus et tournait en ridicule cette diminution de 10 millions sur un budget que le National disait se monter à 1.500. « Voilà donc ce qu'il fallait attendre des hommes, qui, en prenant le gouvernement de cette révolution, n'ont été préoccupés que de la nécessité de rétablir le beau système qui a livré 6 milliards en 15 ans au gaspillage de la branche aînée !... Le grand financier de ce temps-ci, c'était le peuple des barricades qui en 3 jours de temps avait rayé du budget les gardes du corps, les Cent Suisses, les corps privilégiés, la grande aumônerie, les petits séminaires, etc. : dégrèvement d'une cinquantaine de millions, obtenu au prix du sang, débattu à coups de fusil. Mais on en est religieusement resté là et non seulement on n'a rien fait ensuite mais on s'est hâté de manger, en prétendues gratifications, en fonds de police, en frais d'établissement d'une nouvelle royauté, le produit des économies qu'avait dictées le peuple dans les trois jours ! Et nous sommes aujourd'hui moins riches et plus grevés. Nous avons devant nous un budget grossi de plus du quart, et derrière un peuple que l'état général de l'Europe a réduit à moitié de ses ressources » (National du 19 janvier). — Thiers prit de nouveau la parole (23 janvier) et soutint que la situation était excellente, que 245 millions sur les 406 de moyens extraordinaires nécessaires pour les deux exercices 31 et 32 étaient déjà réalisés, que la dette flottante était inférieure à 300 millions, chiffre fort modeste, que les capitaux affluaient à 4 ou même à 3 ; il se moqua d'Audry de Puyraveau rayant d'un trait de plume 345 millions de la dette, puis rognant encore 30 millions sur les pensions sans s'apercevoir que les pensions étaient déjà comptées dans la dette, puis 30 autres millions sur ce qu'il lui plaisait d'appeler les *états-majors*, alors que ces états-majors ne

recevaient pas même 23 ; il protesta vivement contre la tactique de partager les députés sur cette question des économies en amis et en ennemis du peuple ; il montra une fois de plus pourquoi l'immunité fiscale de la rente n'était pas un privilège et pourquoi il était indispensable que les capitaux venant se prêter à l'Etat ne fussent pas pour cela dans une situation pire que s'ils s'étaient prêtés sur hypothèque ou fussent restés en portefeuille.

La discussion des chapitres fut aussi passionnée que l'avait été la discussion générale. L'amortissement fut vivement attaqué ; on réclama tantôt sa suppression absolue, pour compléter la suppression des droits réunis (amendement Podenas), tantôt une diminution de 21 millions, tantôt l'annulation des rentes rachetées et qu'on s'en tînt à la dotation régulière de 43 à 44 millions, sans aller jusqu'au chiffre de 87, véritablement excessif étant donné le chiffre de la dette publique ; mais il fut non moins vigoureusement défendu par Périer, par Gouin, par Duchatel, par Duvergier de Hauranne, comme nécessaire au crédit public, à l'abaissement du taux de l'intérêt, à l'ascension de la rente au pair, préface des conversions fructueuses, et il fut maintenu dans son intégrité ; pour peu de temps, à vrai dire, puisque le prochain dépassement du pair par un de nos fonds publics allait faire toucher du doigt la nécessité de changements profonds dans son organisation. Et malgré l'illogisme, souvent signalé (1), qu'il y avait à emprunter à 84, comme en 1831, tandis qu'on rachetait à 89, puis à 97, le gouvernement de juillet avait raison d'attacher, à cette époque, une souveraine importance à la conservation intégrale des fonds destinés à l'amortissement ; sa situation était encore alors des plus difficiles et sans doute n'eût-il pas pu emprunter à des conditions aussi favorables s'il avait laissé entamer l'amortissement et fait cette concession dangereuse à une école politique et sociale dont il devait éviter de paraître le complaisant. « Les rentiers, disait très justement l'agent de change Bailliot, sont de bons citoyens qui ne craignent pas d'attacher leur existence à la fortune publique, et qui nous fournissent par cela même de nouveaux motifs de ne point les priver des effets de l'amor-

(1) Notamment par Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, 8e édit., p. 480 et suiv. Mais, après avoir constaté cette contradiction Leroy-Beaulieu incline à penser (et la réflexion est fort juste) qu'après tout les financiers de ce temps n'eurent pas tort de pousser le culte de l'amortissement presque jusqu'à la superstition, vu la nécessité impérieuse de produire une grande influence sur le monde des capitalistes. Nous savons qu'avec l'amortissement la rente arriva à de hauts cours qui en contre-indiquaient le rachat ; mais nous ne savons pas si, sans l'amortissement, elle n'aurait pas fléchi à un niveau désastreux pour l'Etat emprunteur.

tissement, protecteur de leur propriété, dans un moment où la nécessité probable de nouveaux emprunts doit nous porter à fortifier leur confiance et à exciter leur zèle ».

Un champ de bataille plus ardemment disputé peut-être encore fut celui d'un autre chapitre de la division de la Dette, les pensions. Le total en était considérable, 85 millions, y compris les subventions de l'Etat aux diverses caisses de retraites qui fonctionnaient (et qui fonctionnaient généralement très mal) dans les divers ministères. Parmi les 43.700.000 francs de pensions militaires, les 4.575.000 de pensions ecclésiastiques, les 1.700.000 de pensions civiles, etc., bon nombre avaient été accordées sous Louis XVIII et sous Charles X à des émigrés, à des combattants vendéens, et les vainqueurs de juillet frémissaient d'horreur à la pensée qu'il allait falloir continuer à accabler d'impôts le peuple misérable pour assouvir la cupidité de pareils gens. Aussi la révision des pensions accordées sous la Restauration fut-elle ardemment réclamée, et la défense des engagements pris fut-elle ici particulièrement difficile pour les hommes qui se refusaient à considérer la révolution de 1830 comme faite pour bouleverser l'ordre social et détruire des droits acquis. Thiers se chargea, courageusement encore, de défendre cette cause ; si les pensions militaires étaient si considérables, c'est que la Restauration avait voulu se débarrasser de l'armée impériale, mais c'est tout au plus si 2 millions allaient à des émigrés ou des Vendéens ; il était impossible, et au plus haut degré impolitique, d'aller remuer 300.000 dossiers pour rechercher les motifs d'octroi des pensions ; d'ailleurs, et cette raison à elle seule dispensait d'en donner d'autres, l'article 60 de la Charte révisée, reproduction de l'article 69 de la Charte de 1814 et portant que les militaires en activité de service, les officiers et soldats en retraite, leurs veuves, les officiers et soldats pensionnés, conserveront leurs grades honneurs et pensions, s'opposait absolument à ce qu'on portât atteinte aux droits acquis. Un gouvernement s'honore et se fortifie en les respectant ; la Restauration l'avait fait et le gouvernement de juillet se devait à lui-même d'en faire autant. Barthe, garde des sceaux, Périer lui-même, intervinrent dans cette discussion rendue si orageuse par les murmures et les cris de la gauche qu'à la séance du 3 février les centres excédés des interruptions dont était haché le discours de Martineau, commissaire du roi, se retirèrent en masse de la salle des séances. « Ce ne sont pas, disait Thiers, les émigrés que je défends, c'est l'honneur de notre révolution ; la gloire qu'elle doit se proposer c'est de pacifier ». Les amendements de la gauche pour révision ou diminution des pensions existantes furent tous rejetés, et les pensions de la pairie elles-mêmes, encore plus attaquées s'il est possible, ne furent dimi-

nuées que de 491.000 francs, ce que la commission acceptait ; mais la loi de finances du 21 avril confirma la suppression déjà prononcée par ordonnance du 8 décembre 1831 de 14 pensions de pairs promus par Charles X (pour une somme de 162.000) et de 24 autres pensions de pairs (soit 273.500 francs) déchus pour refus de serment exigé par la loi du 31 août 1830 : de ce nombre était Chateaubriand.

Dans la discussion des budgets des différents ministères une grande hostilité se manifesta envers les hauts fonctionnaires et plus particulièrement envers ceux de la magistrature, du clergé, du corps préfectoral, compromis soit par la rigueur dont ils avaient fait preuve contre les libéraux, soit par les trop grandes faveurs dont les avait comblés le pouvoir déchu. Tout d'abord les ministres eux-mêmes, tombés de 200.000 francs sous l'Empire à 150.000, puis à 120.000 sous la Restauration, à 100.000 depuis 1830, furent rabaissés, de l'avis d'ailleurs de la commission, à 80.000. Puis, malgré elle, les traitements des conseillers à la cour de cassation et au Conseil d'Etat furent abaissés de 15.000 à 12.000, ceux des premiers présidents et des procureurs généraux des cours d'appel à 24.000 à Paris au lieu de 32.000, et en province de 18.000 ou de 15.000 à 12.500, 10.800, 9.000 et 7.500. Le ministère de la justice fut traité avec une sévérité toute particulière, soit parce que son personnel était particulièrement mal vu, soit parce qu'il fut discuté le premier et que l'ardeur réformatrice de la Chambre s'exerça sur lui dans toute sa force, tandis que, comme le dira Méaulle en 1848, elle était déjà un peu fatiguée de frapper quand elle arrivait aux autres : si bien que jusqu'en 1838 il resta encore des conseillers à 2.500 et des juges à 1.250. 3 millions déjà avaient été réduits sur les dépenses des cultes par le retranchement des traitements des cardinaux, par des réductions sur les bourses des séminaires, sur les frais de tournées épiscopales, par la réduction de l'archevêque de Paris de 100.000 à 50.000 ; une nouvelle diminution des archevêques de 25.000 à 20.000, des évêques de 15.000 à 12.000, fut votée, malgré Montalivet, ministre de l'instruction publique et des cultes : et le gouvernement eut quelque peine à faire rejeter un amendement supprimant tous les sièges non concordataires, c'est-à-dire réduisant leur nombre, dans les limites de la France de 1814, à 9 archevêchés et 41 évêchés. Chaude bataille aussi à l'instruction publique où malgré le ministre 42.000 fr. furent rognés sur le conseil royal de l'instruction publique, où les facultés de droit et de médecine furent fortement attaquées, les facultés de théologie réduites, et le crédit pour les bourses diminué, Charles Comte ayant déclaré que les bourses exerçaient sur la société l'influence la plus funeste. Les traitements des préfets, qui venaient d'être fixés par une loi du 28 décembre 1830 entre 50.000 à Paris

et 15.000, et qui faisaient un total de 1.661.000, furent tous réduits de 1/10e ; 216.000 furent rognés sur ceux des secrétaires généraux, dans le but déclaré d'arriver à les supprimer dans 83 départements, et 49.000 sur les conseillers de préfecture. Les plus modestes employés de préfecture furent durement atteints, et c'est seulement en 1835 (budget de 1836) que la Chambre se laissa apitoyer et consentit en leur faveur un crédit de 30.000 francs. Aux affaires étrangères, bien que le gouvernement lui-même eût réduit ses demandes à 7.502.000 au lieu de 9.200.000, et que la commission y ajoutât 534.000 de réductions nouvelles, la Chambre pratiqua de nouvelles amputations sur les ambassadeurs (celui de Londres tomba de 300.000 à 250.000, celui de Saint-Pétersbourg de 275.000 à 225.000, celui de Madrid de 120.000 à 60.000, etc.), sur les ministres plénipotentiaires, les secrétaires d'ambassade, les consuls. Les maréchaux tombèrent de 40.000 à 30.000, les autres officiers supérieurs à proportion, et on décida qu'en temps de paix et jusqu'à la prochaine loi des cadres sur trois vacances survenant dans les grades de maréchal de lieutenant général et de maréchal de camp il ne serait pourvu qu'à une seule. 500.000 francs furent rayés sur les receveurs généraux, 200.000 sur les receveurs particuliers, 250.000 sur les payeurs généraux. Tous les hauts fonctionnaires, en un mot (et beaucoup d'autres qui n'étaient pas très hauts), payèrent tribut à cette fureur d'économie faite, pour une part, du désir légitime d'alléger les charges publiques et, pour une autre part, d'un certain désir d'abaissement, que Périer réprouvait et dont il essayait sans succès de préserver la Chambre, l'avertissant qu'il existait dans le pays une sorte de malaise, d'esprit de vertige, de confusion entre l'égalité sociale et l'égalité devant la loi, et qu'il fallait se tenir en garde contre ces mauvais sentiments. Au total l'événement justifia peu la conviction généralement répandue que de larges économies étaient facilement réalisables sur le milliard environ que dépensait dans ses derniers temps la Restauration ; en dépit de tous ses efforts la Chambre n'avait réussi à pratiquer que 9.736.000 de diminution sur les demandes gouvernementales, tandis que d'autre part étaient votées des augmentations de 3.559.000, de sorte qu'en dernière analyse les réductions de crédits se bornèrent à 6.890.000 francs. Proposé à l'origine au chiffre de 1.113.508.000 (en y comprenant les 12 millions de la liste civile dont il va être question un peu plus loin), le budget des dépenses de 1832 fut voté en définitive à 1.106.618.000, ordinaire et extraordinaire réunis, et il ne marquait donc pas, loin de là, comme on s'en était flatté, une ère nouvelle dans l'histoire de nos finances.

Le budget de 1832. Recettes. — Les modifications étaient même plus grandes dans le budget des recettes dont Humann fit le rapport, fort remarquable, le 3 février. Il regrettait l'inutile sacrifice de 40 millions sur les boissons fait en 1830, sacrifice qui avait rompu l'équilibre de nos impôts et entraîné une aggravation des contributions directes, montrait d'ailleurs que la situation était favorable, que l'impôt était maintenant bien plus facilement supporté qu'autrefois, que l'aisance publique avait fait d'immenses progrès. Il mettait toutefois en garde contre la trop grande facilité à voter des crédits en même temps qu'on se plaignait de l'énormité des budgets : générosité qui honorait sans doute le caractère national, mais il n'y a pas de pays assez riche pour réparer tous les malheurs particuliers et ne récompenser qu'avec de l'argent les services rendus ; il avertissait du danger de risquer, pour satisfaire le peuple, de bouleverser nos finances et de compromettre le revenu public tout entier. Il proclamait la supériorité de l'impôt de quotité sur l'impôt de répartition : abonnement, répartition, étaient choses d'un autre âge, dont le fisc se servait autrefois pour déverser sur des intermédiaires tout l'odieux de ses extorsions ; toutefois il reconnaissait que l'essai fait en 1831 pour substituer l'impôt de quotité à celui de répartition n'avait pas été heureux, qu'il avait provoqué de grandes clameurs, et qu'il convenait d'ajourner un tel changement à des temps plus calmes. Il proposait donc de revenir à l'ancien système pour la contribution personnelle et pour celle des portes et fenêtres ; personnel et mobilier seraient de nouveau réunis, redeviendraient impôt de répartition au principal de 34 millions (contre 27.160.911 en 1830), soit 50.965.000 avec les centimes et ce principal serait réparti d'après les trois bases dont on disposait, à savoir l'ancienne contribution personnelle-mobilière avec ses très graves inégalités, la taxe personnelle recouvrée en 1831 avec trop de rigueur, et la constatation des valeurs locatives faite en même temps avec beaucoup de soin, mais dont l'application chargeait brusquement et dans une proportion trop forte les localités ménagées par l'ancienne répartition ; aucune de ces trois bases ne fournissant une solution vraiment satisfaisante la combinaison des trois était le moins mauvais système qu'il fût possible d'adopter. Les trois journées de travail dont se composait la contribution personnelle seraient utilement fixées entre un minimum de 0,50 et un maximum de 1,50. Quant à la contribution des portes et fenêtres le recensement fait en vertu de la loi du 28 mars 1831 avait révélé 38 millions d'ouvertures et en leur appliquant le tarif de la loi du 13 floréal an X le total de l'impôt s'était trouvé plus que doublé ; des départements même avaient été plus que triplés et certaines communes sextuplées : d'où les plaintes

les plus vives. La quotité d'ailleurs n'avait été si vivement attaquée que parce qu'elle rectifiait des inégalités intolérables qui ménageaient les uns aux dépens des autres ; mais il importait de ne pas procéder en pareille matière trop brusquement. Donc au lieu des 27 millions en principal, 32.340.000 avec les accessoires, que devaient rapporter les portes et fenêtres en 1832, il était d'avis de réduire le principal à 22 millions, soit 26.830.000 avec les accessoires, et d'adopter pour les maisons n'ayant pas plus de cinq ouvertures un tarif réduit allant par exemple pour les maisons à cinq ouvertures de 2,50 dans les communes de moins de 5.000 âmes à 8,50 dans les villes de plus de 100.000 habitants, et les exemptant de la taxe applicable aux portes charretières. La renonciation à de meilleurs procédés d'assiette n'était pas d'ailleurs définitive : il devait être soumis aux Chambres dans la session de 1834 et ensuite de 5 ans en 5 ans un nouveau projet de répartition entre les départements des contributions personnelle et mobilière et des portes et fenêtres, et, à cet effet, les agents des contributions directes devaient compléter et tenir à jour les renseignements destinés à faire connaître le nombre des contribuables, le montant des loyers d'habitation, le nombre des portes et fenêtres imposables. Pour la poste Humann constatait l'échec du système adopté par la loi de 1829 de la distribution de deux jours l'un dans les communes rurales et recommandait l'établissement d'un service journalier, toutefois successivement et en raison des besoins constatés : d'où une augmentation de dépense probable de 1.560.000, mais sans doute bientôt récupérable. La plus importante innovation demandée par la commission était une augmentation des droits de succession en ligne collatérale ou entre non parents : le tarif était porté à 4,50 0/0 sur les immeubles pour les donations entre vifs entre frères et sœurs, etc., à 6,50 pour les mutations par décès ; entre personnes non parentes, à 6 et 9 0/0.

La discussion du budget des recettes fut beaucoup moins longue et moins mouvementée que celle des dépenses ; elle fut d'ailleurs écourtée par l'épidémie de choléra qui contribua singulièrement à vider les bancs et à hâter les débats ; depuis le commencement d'avril jusqu'à la clôture de la session, le 21, jour où le président ouvrit la séance en annonçant trois décès, la Chambre n'eut guère que des semblants de séance. Toutefois il fut présenté un amendement tendant à soumettre aux droits de mutation les inscriptions de rentes, proposition qui fut énergiquement combattue par Louis, par Humann, même par Laffitte, comme contraire aux engagements pris par l'Etat pour l'immunité des rentes et qui fut rejetée après un vif débat. L'opposition ne manqua pas non plus de reprendre ses attaques ordinaires contre l'impôt du sel et celui des boissons dont

elle réclamait impérieusement la disparition dans l'intérêt de la classe ouvrière, auteur de la révolution de juillet et qui avait bien le droit d'en retirer quelque avantage, nullement obtenu jusqu'ici. Toutes les propositions de Humann furent adoptées : les recettes furent votées au chiffre de 1.116.323.058, dont 967.834.791 de recettes ordinaires et 148.498.267 de recettes extraordinaires : ces dernières devaient être fournies par 70.498.267 d'excédent des ressources attribuées au budget de 1831, par un prélèvement de 75 millions sur le produit des ventes de bois dont l'aliénation avait été autorisée par la loi du 25 mars 1831, ainsi que sur le montant présumé des retenues pratiquées sur les traitements jusqu'au 1er mai 1832 : le ministre était autorisé en outre à emprunter en rentes une somme de 105.705.000 pour allègement de la dette flottante.

Une disposition importante de la loi des dépenses portait dissolution, le 31 décembre 1832, de la commission instituée pour liquidation de l'indemnité accordée aux émigrés par la loi du 27 avril 1825 et déchéance des réclamants qui n'auraient pas produit avant le 1er juillet 1832 toutes les pièces requises. Il est résulté de là une nouvelle annulation de 900.000 francs de rente au profit de l'Etat, prononcée par la loi de finances du 24-28 avril 1833 : la fameuse indemnité dite du milliard, déjà diminuée de 3 millions de rente par la loi du 5 janvier 1831, l'a donc été de nouveau de 900.000 : au lieu de 30 millions de rentes, 26.100.000, ou, plus exactement, car cette seconde amputation ne devait pas être la dernière, 25.995.310, tel a été le chiffre exact des rentes distribuées aux bénéficiaires de la loi du 27 avril 1825.

Telles furent les prévisions pour le budget de 1832 ; elles furent comme d'ordinaire dépassées, soit en recettes, soit en dépenses, et la loi du 14 juin 1835 le régla à 1.149.340.204 en recettes et 1.174.350.197 en dépenses ; soit 25 millions de déficit. Quant à l'emprunt prévu tant par la loi de finances de 1832 que par celles des 25 mars et 18 avril 1831, il fut porté par ordonnance du 7 juillet à 150 millions et adjugé le 8 août, sans soumission, à la maison Rothschild, au prix de 98,50, 14 points et demi au-dessus du taux auquel avait été placé l'emprunt de 1831. On s'étonna cependant qu'on n'eût pas fait mieux, le 5 0/0 s'étant vendu 99,65 à la Bourse de la veille ; d'autant plus qu'on accordait aux souscripteurs jouissance des intérêts à partir du 22 mars et 16 mois de délai pour opérer leurs versements.

En réalité les charges issues de la révolution étaient encore trop pesantes, la situation politique encore trop incertaine, pour que le crédit public pût prendre tout son essor. N'oublions pas d'ailleurs que l'Etat n'était pas seul à y faire appel : la ville de Paris, par

exemple, toujours principale victime, après l'Etat, de nos révolutions, avait gravement souffert tant de la diminution de ses revenus que de l'augmentation de ses charges, notamment par les frais d'assistance que la misère et le chômage, sans parler du choléra, l'avaient forcée de beaucoup accroître. Un rapport de Martin du Nord fait à la Chambre le 20 février 1832 établissait que son passif se montait à 35.530.000, dont 18.138.000 du fait des déficits de 1830 et 1831. Une loi autorisa la ville à emprunter 40 millions en obligations municipales, tant pour solder le déficit existant que pour former un fonds de réserve en vue de dépenses prévues et non encore autorisées et de travaux extraordinaires. L'emprunt fut adjugé le 19 mars à la compagnie qui fit les offres les plus favorables, c'est-à-dire à 4,80 0/0, dont 4 0/0 d'intérêt et 0,80 pour primes aux premières obligations tombées au sort pour être remboursées.

La liste civile de Louis-Philippe. — Le fonctionnaire le plus atteint dans cette guerre aux budgétivores qui fut le trait distinctif de la discussion du budget de 1832 fut le plus élevé de tous, le roi des Français. Il devait s'y attendre, la liste civile de Charles X étant le point de mire des attaques les plus vives et la persuasion étant quasi générale que là, et non ailleurs, était la cause de la misère du royaume, puisqu'on proclamait qu'il était misérable, et que parfois, en effet, il l'était. Mais surtout l'extrême affaiblissement du sentiment monarchique n'admettait plus d'autre souverain possible qu'un roi bourgeois par ses allures et son train de vie, sans faste, rappelé au sentiment de sa dépendance par de salutaires humiliations; et cette Chambre dont l'immense majorité était extrêmement hostile à la république ne comprit pas assez quel coup elle portait au prestige dont un souverain, quel qu'il soit, ne peut se passer, en lui marchandant ses subsides et en montrant trop clairement que la royauté qu'elle voulait était une royauté au rabais : un paratonnerre pour protéger les boutiques, a-t-on dit fort justement.

On tenait que Charles X avait coûté 40 millions par an au peuple français par les 25 millions de sa liste civile, les 7 millions de la dotation des princes de sa famille et les 8 millions que coûtait la garde royale. Une diminution de plus de moitié parut d'abord devoir suffire et un projet de loi du 15 décembre 1830 fixa à 18 millions la liste civile de Louis-Philippe ; immédiatement se manifesta une opposition si vive que le ministère recula ; toutefois une allocation mensuelle de 1.500.000 francs fut fournie au roi jusqu'à ce que la question fût réglée. Un second projet dû à Casimir Périer vit le jour le 4 octobre 1831 : encore le point important était-il passé sous silence ; aucun chiffre n'était indiqué et le soin de le fixer était laissé

à la Chambre ; le ministère (et le roi ne dissimula pas assez qu'il blâmait ce manque de courage) avait senti l'opinion si hostile qu'il n'avait pas voulu s'exposer aux coups. Elle le fut encore bien plus qu'il le pensait lorsqu'eurent paru dans le *Courrier français* et dans le *National* les redoutables lettres de M. de Cormenin, pamphlétaire habile, venimeux, qui excella à rendre à la fois ridicule et odieux le souverain contre lequel ne devait plus cesser de s'exercer sa verve impitoyable. Il comptait combien à 15 sous par jour et par tête la liste civile nourrirait de paysans et d'ouvriers, comptait la paille des écuries royales et celle qui manquait à tant de familles pauvres, parlait des ongles crochus de ces hommes entre les mains desquels était tombée cette pauvre révolution, établissait que 18 millions étaient 37 fois plus que ce que touchait le premier consul, 48 fois plus que ce qu'avait le président des Etats-Unis, et incontestablement entraînait de son côté bonne partie de l'opinion publique, ravie au fond de voir humilier le roi que la France s'était donné ou laissé donner.

Aussi la discussion de cette loi à la Chambre, du 4 au 13 janvier 1832, fut-elle des plus pénibles pour la dignité de la couronne. La commission s'était partagée également entre deux chiffres, 14 millions et 12.500.000 ; d'autres furent proposés, 10 millions, 6, 4, et moins encore, au besoin, puisqu'un orateur déclara qu'il voterait pour le chiffre le plus faible qui serait proposé. Les paroles les plus blessantes furent prononcées. « Avec cette exubérante liste civile que votre commission, disait M. de Corcelles, prétend nécessaire pour étayer un trône populaire, elle lui prépare des éléments de ruine inévitables. Tant de millions dont elle l'entoure... deviendront la proie des faux amis, de ces hommes cupides et gangrenés qui pullulent autour des trônes... qui absorbent tous les pouvoirs sous prétexte de dévouement, aveuglent le prince en le caressant, lui aliènent les cœurs pour l'asservir en l'isolant, signent les sinistres ordonnances, commandent les massacres et précipitent les peuples dans l'abîme... Votre commission jette fabriques, bois, palais, corps de fermes, courtisans, en un mot une liste civile de restauration à travers nos affaires si compliquées... A de nombreux palais il faut une innombrable hiérarchie de serviteurs... et le chiffre de la liste civile ne sera jamais assez élevé pour subvenir aux charges accessoires et aux infatigables exigences de cette opulente mendicité ». — « Nous nous opposons, disait Marchal, à ce que le chiffre de la liste civile soit forcé, pour faire consommer les productions du luxe avec plus d'abondance par le faste et la somptuosité d'une cour magnifique : car alors les sanglots de la chaumière répondraient à l'allégresse du palais... N'écoutez pas les bourdonnements des amateurs d'une grosse liste civile ». — « Thouvenel

compta qu'avec les dotations de la famille royale et la dotation immobilière on se préparait à donner au roi 31 millions, soit le 30e du budget total des recettes, 34 fois plus qu'on n'accordait à l'instruction primaire, et reprocha à la commission « d'exposer de malheureux contribuables, qui déjà déplorent leur propre fécondité, à gémir aussi de celle du roi-citoyen... Il n'est pas bon qu'un roi constitutionnel soit trop riche, et il est très malheureux que son peuple soit pauvre. La royauté richement dotée peut avoir des agents qui un jour pourraient abuser de l'âge ou de l'état maladif d'un roi pour employer son argent contre la liberté des citoyens ou contre quelques-unes de leurs institutions, et le peuple trop écrasé d'impôts est naturellement à la merci des mauvaises passions..., et quand la misère l'irrite il est de force à se dévouer pour le succès d'une révolte ». Clerc-Lassale évoqua le souvenir « des premiers temps du nouveau régime, où l'on se sentait heureux et fier de l'ordre de choses qui était devenu l'œuvre de tous, où ce titre de citoyen français, si abaissé, si flétri pendant la Restauration que nous avait jetée l'Europe coalisée en châtiment de nos longues victoires, devait enfin reprendre ses souvenirs et son orgueil, où le gouvernement créé par la liberté devait être pur et fécond comme elle. Qui songeait alors aux palais inutiles et fastueux, aux millions nombreux de la liste civile ? La cour, alors, c'était l'entourage populaire, c'étaient ces poignées de mains royales échangées avec ces bras forts qui avaient combattu si vaillamment ». Sur ces entrefaites Montalivet, voulant démontrer la nécessité d'une liste civile un peu forte et invoquant l'argument bien connu qu'elle est indispensable au progrès de l'industrie et des arts, prononça cette phrase « que le luxe qui fait la prospérité des peuples civilisés ne doit pas être banni de l'habitation du roi de France car il le serait bientôt de celle de ses *sujets* ». Ce mot déchaîna un effroyable tumulte : la gauche, criant qu'il n'y avait plus de sujets en France depuis la révolution de juillet, prétendit exiger du ministre une rétractation et l'agitation fut telle que la séance dut être suspendue. Le lendemain, lors de la lecture du procès-verbal, Barthe, garde des sceaux, donna lecture d'un rapport de la commission municipale au roi, en 1830, que ses signataires, Lobau, Audry de Puyraveau, de Schonen et Mauguin, terminaient en se disant « Sire, de Votre Majesté, les très humbles et très obéissants serviteurs et fidèles sujets » et les rieurs ne furent pas pour ceux que ce mot avait si violemment irrités. Ce qui n'empêcha pas 167 députés de signer une protestation, œuvre d'Odilon Barrot, contre le mot dont Montalivet s'était servi, et la Chambre, mal disposée, de terminer ces pénibles débats en votant 12 millions, chiffre proposé par Debelleyme et auquel le gouvernement s'était

rallié. Il était accordé en outre 1 million au prince héritier de la couronne, et plus, s'il y avait lieu, lors de son mariage ; à la reine survivante un douaire consistant en un revenu annuel et viager dont le chiffre serait déterminé par une loi ; en cas d'insuffisance du domaine privé les dotations des fils puînés et des filles du roi seraient réglées ultérieurement par des lois spéciales. Cabet et Salverte demandèrent que la loi eût un effet rétroactif, c'est-à-dire que les douzièmes provisoires ayant été votés et payés d'après un chiffre présumé de 18 millions, la couronne fut obligée de restituer le trop perçu (Demarçay employa à propos de ces paiements le mot de concussions) par imputation sur les prochains paiements à faire ; la Chambre n'osa pas aller jusque-là, et les sommes allouées au roi depuis le 9 août 1830 restèrent sa propriété. Quant à la dotation immobilière de la couronne, elle fut aussi âprement discutée, article par article et non en bloc ; Mauguin eût voulu en exclure le Louvre, Compiègne, Rambouillet : il obtint gain de cause pour Rambouillet. Pour le domaine privé Louis-Philippe en avait fait donation à ses enfants, avec réserve d'usufruit, le 7 août, l'avant-veille de son élévation au trône ; il fut admis, sans beaucoup de contestation, que l'ancien principe de la dévolution au domaine de l'Etat des biens personnels du prince arrivant à la couronne n'était plus en harmonie avec les principes du droit moderne, et la loi précisa qu'il conservait la propriété des biens lui appartenant avant son avènement et de ceux qu'il acquerrait à titre gratuit ou onéreux pendant son règne. La couronne sortit de ces célèbres débats richement dotée encore : 12 millions de liste civile, 1 million pour le duc d'Orléans, 7 millions du produit moyen de l'apanage d'Orléans, les revenus du domaine privé, alors estimés par Dupin 1.300.000 francs, mais en réalité supérieurs à 2 millions et demi ; quant au produit du domaine de la couronne il ne dépassa jamais les frais de gestion et d'entretien. Mais elle était profondément atteinte dans sa dignité. Cette disposition de l'opinion devait subsister jusqu'à la fin du règne. Louis-Philippe, malheureusement pour lui, ne s'en rendit jamais assez compte et n'évita point certains échecs, cuisants pour son amour-propre, quand, s'inquiétant trop pour l'avenir de ses enfants, il épiait, comme disait Odilon Barrot, toutes les occasions de soigner les intérêts de sa famille (1). Et la réputation d'avidité, voire même

(1) « Quand il était sous l'empire de cette disposition, raconte Guizot dans ses Mémoires, il recherchait avec ardeur, pour les siens et pour lui-même, les garanties d'avenir, et en même temps il exprimait ses sollicitudes et ses plaintes avec un abandon, une intempérance de langage qui étonnait quelquefois ses auditeurs les plus bienveillants, fournissait à ses ennemis des soupçons à l'appui de leur crédulité ou de leurs mensonges, entretenait dans le public cette dispo-

d'avarice, est restée attachée à ce souverain dont Montalivet a prouvé, au contraire, dans son intéressant opuscule de 1850 sur *Louis-Philippe et sa liste civile*, qu'il a tenu à employer dans l'intérêt de l'Etat tous les fonds de cette liste civile et du domaine de la couronne, qu'on lui doit l'achèvement du Louvre, pour qui la Chambre refusait un crédit en 1833, de Versailles surtout, dont le musée fut l'œuvre personnelle du roi qui n'y dépensa pas moins de 23 millions et demi. En tout plus de 48 millions et demi ont été dépensés par Louis-Philippe en sus de ses obligations d'usufruitier du domaine de la couronne ; la liste civile et le domaine privé étaient obérés de plus de 31 millions lorsque survint la révolution de 1848 : et la générosité très réelle dont il donna des preuves nombreuses envers diverses infortunes, même envers des adversaires de son gouvernement, prouve l'injustice de la réputation d'avarice qu'on lui a faite, et à laquelle il n'eut que le tort de trop s'exposer.

Budget de 1833. — Passionnément attaqué ce gouvernement se consolidait cependant peu à peu ; les deux partis hostiles subissaient l'un et l'autre une grave défaite en 1832, et la mort de Casimir Périer n'empêchait pas les hommes dévoués à ses idées et à ses méthodes de gouvernement de conserver le pouvoir. Mais ses adversaires ne s'avouaient pas vaincus et sur le terrain financier comme sur les autres ils étaient décidés à continuer la campagne. Le budget de 1832 avait été pour eux une déception : ils reprirent l'attaque lors de la discussion, tardive encore, de celui de 1833, que Humann, successeur du baron Louis aux finances dans le cabinet du 11 octobre, ne put présenter assez tôt pour éviter de recourir une fois de plus au fâcheux procédé des douzièmes provisoires ; trois furent demandés et obtenus (décembre 1832), mais résolution fut prise de faire deux sessions en 1833 comme avait fait Villèle en 1822, afin d'assurer à temps le vote du budget de 1834 et de rentrer dans la régularité financière.

Dans le compte rendu au pays rédigé par Cormenin et Odilon Barrot, au nom de l'opposition, après la session de 1832, ses vœux en matière financière avaient été une fois de plus nettement indiqués : « Les continuateurs de la Restauration, disaient-ils, ont trouvé toutes les dépenses légitimes, tous les impôts bien assis, et comme si ce n'eût pas été assez de la loi douloureuse de la nécessité, ils se sont chargés, dans leurs insultantes théories, de faire considérer

sition méfiante contre laquelle nous avions à lutter quand nous venions réclamer pour la famille royale, au nom de la justice et de la bonne politique, ces dotations que le roi semblait solliciter en plaideur avide et inquiet ».

comme un bienfait l'exagération de l'impôt. Nous aurions voulu que la révolution apportât sa dot au peuple... (mais) le gouvernement abusé par de funestes doctrines et par d'injustes préventions n'a vu d'ennemis que dans ceux qui avaient combattu pour le fonder ». C'était annoncer un nouvel effort contre les hauts fonctionnaires, insuffisamment atteints l'année précédente, et surtout une campagne énergique pour la réforme de l'impôt. Le gouvernement demandait le rétablissement des traitements des premiers présidents et des procureurs généraux des cours à 25.000, 18.000, 15.000 et 12.000, ainsi qu'un crédit de 72.375 pour améliorer la situation des conseillers des cours de 5e classe, encore réduits au traitement infime de 2.500 ; il ne put l'obtenir. A l'archevêque de Paris le ministère avait trouvé moyen par des reliquats de fonds de donner 40.000 au lieu de 25.000 ; le fait fut signalé par Luneau, et le ministère, battu, dut promettre de ne plus disposer du produit des vacances ; la réaction anti-cléricale était puissante et la *Tribune* attaquait « ces prêtres en toute occasion fidèles à la légitimité et ennemis nés de la *catastrophe* de juillet ». Les réductions infligées l'année précédente aux ambassadeurs, aux préfets, aux secrétaires généraux, furent maintenues, malgré les efforts du gouvernement, et de nouveau une lutte très vive s'engagea à propos des pensions, prodiguées, disait Bousquet, à des émigrés, à des Vendéens « à ceux qui remplirent la France de deuil, et qui n'aspirent qu'à livrer leur patrie aux désastres de l'invasion, aux fureurs des chouans et des Verdets ». Combattue par Thiers, soutenue par Odilon Barrot et par Mauguin, cette proposition ne fut rejetée qu'à grand'peine, après une première épreuve douteuse, au milieu d'une agitation extrême et de cris ironiques de Vivent les traîtres, vivent les chouans ! auxquels répondaient des cris de Vive la Charte ! Un sujet peut-être plus dangereux encore, et qui devait par la suite susciter les débats plus violents, commença dès lors à passionner les esprits : le maréchal Soult, président du Conseil, exécuteur en cela des désirs trop tardifs de Napoléon, demandait un crédit de 4 millions pour fortifier Paris et Lyon et proposait pour Paris des forts détachés, le système le plus odieux à l'opposition, qui ne voulait y voir que des bastilles destinées à foudroyer au premier signal la grande cité révolutionnaire. « Si, disait le *Globe*, Montmartre avait été couronné de canons, les ordonnances du 25 juillet auraient été exécutées, ou Paris détruit de fond en comble ». Il affirmait d'ailleurs, étrange illusion, que le temps des guerres était à jamais passé : « C'est aujourd'hui le règne de l'industrie, de la science et des beaux arts ; et les fabriques, les laboratoires, les poètes, les peintres, n'ont que faire de contrescarpes, de courtines et de demi-lunes... La capitale de la nation la plus civilisée a ses murailles à la frontière. C'est

là que les hordes de l'autocrate se briseraient contre l'imposante énergie d'une population unanime, contre le dévouement d'une nation qui sait qu'elle porte en elle l'avenir de l'humanité ». Et la *Tribune* (1), à son ordinaire, signalait à l'indignation des libéraux et des amis du peuple cette perfidie de construire, non pas des fortifications protectrices de la capitale, mais des casernes fortifiées qui serviraient au besoin à s'en rendre maître ; Vincennes devenu une espèce de château féodal, encombré de casemates, garni de souterrains, aussi propre au combat qu'à la peur, lieu d'asile pour la couardise aux abois, sorte de terrain d'où une famille pourrait se mettre à l'abri du fer et du feu.. ; ce plan de jeter autour de Paris une ceinture qui permettra au despotisme de l'enserrer, qui pressera la capitale, la bouclera pour ainsi dire sur les reins, et sous le vain prétexte d'un camp retranché, donnera les positions les plus fortes à une garnison de 60.000 hommes qui menacera incessamment et la Chambre, et la presse, et tout ce qui aura quelque influence sur la marche des affaires ». Le projet fut d'ailleurs non pas écarté, mais ajourné : Debelleyme fit décider qu'un projet de loi serait déposé dans la prochaine session.

Mais la partie la plus contestée du budget, et en effet la plus contestable, était l'amortissement, dont le fonds, accru à chaque emprunt nouveau de 1 0/0 du capital emprunté, grossissait toujours et se montait maintenant à environ 93 millions (plus de 44 de la dotation et plus de 48 de rentes rachetées) (2). On remarquait que les rentes rachetées l'avaient été pour une somme de 730.047.000, tandis que leur émission n'avait rapporté que 653.996.000 et on concluait de là que l'amortissement coûtait plus qu'il ne rapportait et que cette situation ne pouvait que devenir plus paradoxale encore, le 5 0/0 ayant reconquis le cours de 100 francs depuis le début de janvier, et s'étant élevé à plus de 104 à l'approche du coupon du 22 mars. L'opposition avait donc beau jeu pour attaquer l'amortissement, en qui elle persistait d'ailleurs à voir un cadeau du gouvernement à la Bourse pour faire hausser les cours et favoriser les agioteurs. Humann défendit l'amortissement et même plus vigoureusement qu'il ne l'avait fait en 1824. Il fallait, dit-il, envisager l'avenir et pas seulement le présent, et viser à éteindre la dette ; il fallait surtout sauvegarder et fortifier le crédit, le crédit qui rend d'immenses services, le crédit qui rend le bien plus facile et le mal plus

---

(1) 1er avril 1833. C'est le fameux article où la *Tribune* traitait la Chambre de prostituée et qui valut à son gérant 3 ans de prison et 10.000 francs d'amende.

(2) Exactement 44.616.463 de dotation et 48.473.157 de rentes ; en tout 93.089.620.

supportable, le crédit qui a déjà sauvé la France dans des circonstances critiques, et qui ne saurait être soutenu si la Caisse d'amortissement n'était toujours là pour absorber les rentes que des détenteurs trop craintifs seraient disposés à jeter sur le marché. Il soutint la thèse, plus contestable, que l'amortissement rend des services même quand on emprunte et qu'il peut y avoir intérêt à emprunter d'une main pour amortir de l'autre : assertion fondée quand il s'agit de rétablir un crédit ruiné comme au début de la Restauration, plus difficilement soutenable quand ce crédit avait déjà donné des preuves nombreuses de vitalité et que le 5 0/0 était au pair. Il ajouta, et ici il était pleinement dans le vrai, que l'agiotage, qui vit de variations brusques et désordonnées, n'avait pas de plus dangereux ennemi, quoi qu'on dît, que l'amortissement, qui tend à la stabilité des cours ; et son grand argument fut surtout qu'il fallait le maintenir intact pour rendre possible une prochaine conversion du 5 0/0 dont les avantages seraient inappréciables. Lefebvre, rapporteur, fit aussi un grand éloge de l'amortissement, faisant remarquer que s'il fonctionnait avec perte sur le 5 0/0, il en était tout autrement sur le 4 1/2, le 4 et le 3, et qu'au surplus si d'un excédent de dépense d'un côté de 76 millions et d'un excédent de recette de l'autre de 24 millions et demi (1), résultait un désavantage de 52, la perte était vraiment peu de chose en comparaison des considérables avantages qu'on lui devait. L'amortissement ne fut pas atteint, mais Humann s'engagea à présenter dans la session suivante un projet de loi sur cette question qui passionnait les esprits et faisait couler beaucoup d'encre.

Mais c'était surtout du côté du budget des recettes que la *Société des droits de l'homme*, et toute la presse républicaine, entendait faire porter l'attaque, car ce qu'elle voulait c'était une complète révolution fiscale remplaçant les impôts de consommation par des impôts directs, auxquels elle entendait bien dès lors donner le caractère progressif, et capables « d'extirper jusque dans ses fondements cette aristocratie qui s'est reformée sous la dénomination de bourgeoisie ». Le mot d'ordre était de représenter le peuple comme écrasé sous le poids des impôts et comme périssant de misère. « Le peuple meurt du choléra, disait un membre de cette Société (2), parce que

(1) Les 64.493.250 fr. de rentes 5 0/0 rachetés au 31 décembre 1832 avaient coûté 730.047.000, et avaient procuré au Trésor 653.996.000, soit une perte de 76 millions ; les rentes 4 1/2, 4 et 3, rachetées, avaient coûté 480.015.393 et leur émission avait rapporté 504.596.770 ; d'où un bénéfice de 24 millions et demi.

(2) Discours du citoyen Desjardins, à la cour d'assises de Paris (Bib. Nat., 4 b^{51}, 1.274). L'auteur avouait d'ailleurs que l'impôt progressif, remède héroïque,

le choléra va rechercher dans les chairs du peuple tout ce que les privations qu'il endure depuis de longues années ont empoisonné, corrompu, gangrené, dans ses chairs et dans son sang... parce que l'impôt des portes et fenêtres force les malheureux à priver leurs demeures d'air et de lumière ; parce que le monopole du tabac qui fait acheter si cher au peuple la seule jouissance qui lui soit permise ne livre jamais, à un prix exorbitant, que des objets falsifiés et malfaisants... parce que la condition du prolétaire est pire que celle de l'esclave et du serf... parce que l'assiette actuelle de l'impôt n'est pas seulement un abus, mais qu'elle est un crime, un crime de lèse-humanité, et que la société française se suicide par l'impôt proportionnel ». Et la *Tribune* mettait en bonne place dans son programme (30 janvier 1833) que l'impôt est injuste, qu'il écrase la masse qui travaille et consomme, et « atteint à peine le riche qui possède la seule chose imposable, le superflu : l'impôt pour être équitablement réparti doit être unique et progressif... C'est justice d'abord, car le droit d'exister doit être le principal résultat de l'association, et de plus c'est sagesse, car c'est assurer la concorde et la paix » (1).

A la Chambre ces déclamations étaient répétées par Audry de Puyraveau qui jetait l'anathème aux impôts indirects, inventés pour maintenir les peuples par force dans l'abjection et la servitude : à ces fonds secrets employés trop souvent à salarier l'adulation : à ces emprunts annuels qui en dévorant l'avenir sont un présage assuré de banqueroute et un moyen indirect d'enrichir cette nouvelle et insatiable aristocratie financière qui a transformé le gouvernement en opération mercantile ; par Bastide d'Izar, ennemi violent lui aussi, de l'impôt qui frappe sans proportion et sans mesure, du crédit, cette machine qui détourne constamment les capitaux de leur route naturelle, qui procure des revenus, des bénéfices, sans travail, qui depuis 18 ans livre la France à des compagnies de banquiers tout autant qu'elle a pu l'être jadis à des compagnies de traitants : il veut qu'on affranchisse de l'impôt le nécessaire, qu'on atteigne l'aisance et le superflu, qu'on établisse un impôt sur tous les revenus mobiliers y compris la rente et les traitements, qu'on abolisse ceux qui portent sur le sel et les boissons, afin que 25 millions de Français commencent enfin à profiter en réalité de la Révolution de 1830, et que les 96 millions qu'ils rapportent soient répartis au marc le franc sur les impôts directs ; et il dénonce la persistance de privilèges en matière d'impôt aussi réels que ceux de la noblesse et du clergé

---

est aussi un poison dangereux s'il est employé par des mains inhabiles ou passionnées, et mortel s'il est prescrit à des quantités trop fortes.

(1) *Tribune*, 30 janvier, 1er mai 1833.

sous l'ancien régime. Il évaluait à 800 millions au minimum le produit de son impôt sur le revenu : avec 90 millions d'un impôt sur le luxe, dont il était aussi fort partisan, les dépenses publiques seraient couvertes.

Thiers s'éleva contre ces assertions et présenta de son côté un essai de classification des impôts selon la classe sociale qu'ils frappaient plus particulièrement — statistique qu'on s'efforce toujours de faire sans jamais y réussir parce que toutes bases certaines font défaut et qu'il faudrait d'abord, pour la faire exacte, définir avec précision ce que sont les classes et tracer rigoureusement les limites qui les séparent, chose impossible. La statistique de Thiers ne présente donc qu'un simple intérêt de curiosité : il trouvait 526 millions d'impôts frappant les classes riches (foncier, 245 ; portes et fenêtres, 26 ; ventes d'immeubles, 78 ; donations, 6 ; successions, 28 ; douanes, 107 ; postes, 36), 205 frappant les classes pauvres (sel, 60 ; boissons, 66 ; tabac, 68 ; loterie, 10) et 160 frappant les unes et les autres (personnelle-mobilière, 51 ; patentes, 30 ; timbre, 29 ; actes de toute espèce, 50). Classification absolument fantaisiste ; mais où Thiers était en plein dans le vrai c'est quand il démontrait qu'un budget de 1 milliard ne suppose pas 1 milliard d'impôts, que le produit des domaines, des forêts, la valeur marchande du tabac, etc., ne sont pas des impôts, et qu'on exagérait beaucoup en présentant ce budget comme écrasant. Mais l'opposition, à force de le répéter, faisait entrer dans beaucoup d'esprits la conviction du contraire.

Le 25 avril le budget fut voté : dépenses, 1.120.394.000, dont 156.143.790 d'extraordinaires ; recettes, 1.133.870.543, dont 163 millions d'extraordinaires. La loi du 9 juillet 1836 le fixa à 1.134.072.914 en dépenses, 1.162.352.924 en recettes. L'excédent de 28 millions fut attribué comme ressource extraordinaire à l'exercice 1834. Puis par loi du 24 avril 1835 fut réglé le budget de 1830 : 1.095.142.115 en dépenses, 1.031.796.054 en recettes (1).

Le même jour, 24 avril, vit aussi le vote d'une loi de grande im-

(1) Lors du règlement de ce budget, Laffitte fut mis dans une situation bien fâcheuse ; par décision du 30 novembre 1830 il avait fait payer 4.848.305 en Bons du Trésor à des adjudicataires de l'emprunt d'Haïti (emprunt contracté, ou devant l'être, en 5 tranches de 30 millions chacune, pour indemniser les colons français dépossédés : mais l'insolvabilité du gouvernement haïtien était devenue tout de suite évidente) pour la plupart en relations d'affaires avec lui et avec sa banque. La commission de la loi des comptes refusa d'accepter cette dépense, comme illégale, et la cour des comptes laissa même planer sur elle quelques suspicions de fraude : elle relevait des tentatives de dissimulation. Laffitte implora l'indulgence de la Chambre. Humann, généreusement, le défendit, et la Chambre finit par admettre la dépense « à cause de la gravité des circonstances ».

portance en matière de droit financier et qui montre combien grande était la préoccupation de faire obstacle à l'envahissement de ce fléau des finances que sont et qu'étaient déjà alors les crédits supplémentaires et extraordinaires. Comme il était demandé pour 1832 24.925.461 francs de crédits supplémentaires (pour services insuffisamment dotés par la loi budgétaire) et 28.021.870 de crédits extraordinaires (pour dépenses non prévues au budget), l'attention de la Chambre fut attirée, par le ministère lui-même, sur la distinction établie par l'ordonnance du 1er septembre 1827 entre les dépenses faites sans crédits suffisants au budget, et les dépenses faites pour objets n'ayant aucun crédit au budget ; des termes de cette ordonnance il résultait qu'il suffisait, pour les premières, de soumettre aux Chambres, lors de la loi des comptes, les modifications apportées à la fixation primitive des crédits, et que les secondes seules devaient, selon l'esprit et la lettre de la loi du 25 mars 1817, être soumises aux Chambres lors de leur prochaine session, pour que les ordonnances qui les avaient autorisées fussent converties en lois. La loi de 1833 effaça cette distinction et prescrivit que les dispositions tutélaires de la loi de 1817 fussent appliquées aussi aux suppléments de crédits demandés par les ministères ; elle conclut même que les ordonnances ouvrant des crédits, à quelque titre que ce fût, ne fussent exécutoires pour le ministre des finances qu'après avoir été rendues en conseil des ministres et contre-signées par le ministre ordonnateur, et que les crédits ainsi ouverts fussent soumis à la sanction des Chambres non pas isolément, mais réunis en un seul projet de loi. C'était évidemment le meilleur moyen de mettre en garde les ministres contre la tentation de les multiplier. Bonne précaution aussi que celle qui, dans cette même loi, voulait que les crédits supplémentaires fussent votés et justifiés par articles. Bientôt, allant plus loin encore, la loi de finances du 23 mai 1834 distinguera dans le budget deux catégories de dépenses, les unes fixées définitivement (telles, par exemple, que celles du service d'un emprunt), les autres évaluées, mais non susceptibles d'une exacte prévision (telles par exemple que les fournitures de vivres ou de fourrages à la troupe) ; c'est à ces dernières seules, à ces crédits *évaluatifs* par opposition aux crédits *limitatifs*, que la loi de 1834 admit que des crédits supplémentaires pussent être ajoutés, et elle désigna sous le nom de services *votés* ceux dont la dépense pourrait ne pas répondre aux évaluations de la loi : 36 chapitres budgétaires furent compris dans cette nomenclature (frais de justice criminelle, achats de vivres et de fourrages, intérêts de la dette flottante, remboursements et restitutions, etc., etc.). L'idée était juste et la précaution utile. Mais, hélas, combien insuffisante ! A supposer même — et c'est douteux — qu'elle pût

garantir contre l'invasion des crédits supplémentaires, la porte restait ouverte aux crédits extraordinaires, et combien était-il facile de franchir la fragile barrière qui sépare les unes des autres ! Combien facile d'appeler besoin nouveau et imprévu une dépense en réalité déjà prévue, mais prévue d'une façon insuffisante ! En réalité toutes les précautions législatives, quelles qu'elles soient, sont incapables d'arrêter l'invasion des crédits additionnels : il faudrait pour les empêcher de naître que les circonstances ne changeassent jamais d'une année à l'autre, ou dans le cours d'une même année : il faudrait aussi que l'esprit humain fût doué d'une sagacité assez grande pour tout prévoir, double impossibilité qui a toujours empêché d'être efficaces les obstacles qu'on a bien des fois tenté de leur opposer. Une seule chose peut sinon les empêcher du moins les réduire, à savoir une volonté sincère d'économie dans les gouvernements et les Parlements, et rares sont ceux qui sont doués de cette qualité : plus rares encore ceux qui ayant cette volonté l'ont à un degré suffisant.

Budget de 1834. L'amortissement : les travaux publics. — Le lendemain même de la clôture de la première session de 1833 (25 avril) s'ouvrait la seconde, et dès le 29 Humann présentait le budget de 1834 qui dans l'histoire financière de la monarchie de juillet fut le point de départ d'une période nouvelle. Les graves difficultés du début étaient désormais surmontées et ce budget, qui devait être voté à temps, même beaucoup en avance, n'eut besoin ni de douzièmes provisoires, ni, chose plus importante encore, de ressources extraordinaires : à tous égards on rentrait dans la régularité et dans l'ordre. La question de l'amortissement, depuis si longtemps débattue, y reçut une solution qui eût pu être meilleure si les intentions du ministre avaient été mieux respectées, mais qui eut du moins l'avantage de faire cesser pour quelque temps une grande incertitude. Et l'équilibre budgétaire, désormais bien établi, permit d'aborder déjà cette grande œuvre de travaux publics qui a été le principal bienfait de la monarchie de juillet et la partie la plus importante de son œuvre financière.

Les propositions de Humann étaient les suivantes : dépenses totales, 1.021 millions, soit 112 de moins que pour 1833, et la raison essentielle de cette heureuse différence était que la guerre ne réclamait plus que 220.660.000 au lieu de 305.567.288 pour 1833, l'effectif pouvant, grâce à l'amélioration de la situation politique, être ramené à 290.000 hommes, de 412.000 qu'il avait atteint en 1832. Les ressources prévues ne se montaient qu'à 980 millions, mais le ministre proposait de reprendre 20 millions sur les 40 dont l'impôt des boissons avait été si impolitiquement dégrevé en 1830 sans aucun

profit ni pour les producteurs ni pour les consommateurs, et d'annuler 20 millions des rentes rachetées par la Caisse d'amortissement, sur les 50 et plus auxquelles se montait maintenant cette somme, la Caisse devant conserver encore après cette diminution des ressources largement suffisantes pour poursuivre son œuvre d'extinction de la dette. Ni l'une ni l'autre de ces propositions ne devait être acceptée par la Chambre, qui eût peut être mieux fait de se laisser guider par cet habile ministre.

La discussion des budgets des divers ministères ne souleva point de questions bien importantes. Se déjugeant la Chambre accorda cette fois les sommes nécessaires pour l'amélioration de quelques traitements judiciaires, mais le gouvernement ne put empêcher le vote d'un amendement interdisant de pourvoir aux sièges épiscopaux non concordataires qui deviendraient vacants jusqu'à la fin des négociations à suivre à ce sujet avec la cour de Rome. D'autres demandes de réduction sur le budget des cultes furent moins heureuses et Duvergier de Hauranne rallia la majorité, parfois un peu hésitante, en proclamant très haut qu'il n'y a pas de dépenses publiques retournant plus directement au peuple et dont il retire un bienfait plus immédiat que les dépenses du culte.

Mais là n'était point la question vraiment grave qui se posait à propos du budget de 1834. Le 5 0/0 était décidément au-dessus du pair (son cours en mai et en juin fut de 102 à 104) ; les rachats de la Caisse continuaient toujours (1) : ses ressources atteignaient presque 95 millions ; fallait-il continuer à amortir au même rythme, ou le moment n'était-il pas venu de modérer une action assurément salutaire, mais qui, comme toute autre, a besoin d'être contenue dans une juste mesure, et n'y avait-il pas de meilleurs emplois pour les deniers de l'Etat ? Oui, sans doute, et précisément la Chambre allait annuler d'abord 27 millions de rentes 5 0/0, puis 5 autres (lois des 27 et 28 juin 1833) et porter ainsi un coup grave à la doctrine de l'intangibilité du fonds d'amortissement.

Très attaché, lui aussi, et à l'amortissement et à la conversion qu'il espérait et qu'il voulait très prochaine, dès 1834, Humann apporta le 6 mai un projet de loi qui a été très vivement critiqué et qui l'aurait peut-être été moins si on l'avait jugé tel qu'il était dans la pensée de son auteur, à savoir essentiellement provisoire, et non pas tel qu'il fut, cette condition essentielle n'ayant pas été

(1) Du 22 juin 1830 au 1er juillet 1833, il fut racheté 12.858.516 francs de rente, dont 7.486.673 de 5 0/0, et 4.975.629 de 3 0/0. Seulement si on avait racheté pour 221 millions de capital, on avait d'autre part émis pour 290.300.000 francs d'emprunt.

réalisée. Il proposait de répartir les fonds de l'amortissement, à partir du 1er juillet, entre les quatre sortes de fonds publics au marc le franc de leur montant : quand une rente aurait dépassé le pair, de mettre en réserve la portion qui lui revenait ; cette portion serait acquittée à la Caisse d'amortissement en Bons du Trésor à 3 0/0, dont le montant deviendrait exigible si la rente en question retombait au-dessous du pair ; d'où cette conséquence assez singulière que ce serait précisément dans les temps de baisse et, par conséquent, de crise et de gêne, que le Trésor, embarrassé sans doute lui-même, aurait à reprendre un amortissement dont on le dispensait dans les temps de prospérité et, en outre, à payer un arriéré peut-être assez gros. Humann ne manquait pas de dire dans son projet que l'amortissement avait pour résultat de hâter le moment de la conversion, que ce moment sans doute ne tarderait guère, et qu'alors il y aurait lieu de prendre sur l'amortissement une détermination définitive. Ainsi cette fantasmagorie, ce jeu d'écritures, ces bizarreries, qu'on a tant reprochés à la loi de 1833, n'étaient dans la pensée de Humann que choses essentiellement temporaires et ne devant pas survivre à la session suivante, où il entendait bien faire la conversion ; mais la conversion ne fut pas faite. La commission accepta le projet, mais y ajouta que lorsque des rentes seraient négociées, conversion serait faite des Bons du Trésor dont la Caisse d'amortissement serait propriétaire en ces rentes mises en adjudication, ce qui impliquait une longue durée pour un procédé présenté par le ministre comme tout à fait provisoire. Sans doute il fut dit dans la loi (art. 6) qu'il ne serait disposé du montant de la réserve possédée par la Caisse d'amortissement que pour le rachat ou le remboursement de la dette consolidée ; mais bien faible était cette barrière et il était facile de prévoir que la réserve de l'amortissement risquait fort d'être employée à d'autres objets, comme la loi du 28 juin 1833 en donna elle-même l'exemple en annulant d'abord 27 millions, puis bientôt après 5 autres, des rentes possédées par la Caisse. Bien qu'on voulût le dissimuler, la loi du 10 juin 1833 était un abandon *partiel* du système d'amortissement pratiqué depuis 1816, qui avait rendu des services, mais qui avait fait son temps.

La gauche, qui aurait voulu un abandon plus complet, reprocha à la loi d'être faite dans l'intérêt de la Bourse, d'alimenter ce jeu infâme. Laffitte, combattant le système qu'il avait lui-même préconisé en 1830 (1), demanda l'annulation de toutes les rentes ra-

(1) Alors en effet il rejetait bien loin l'idée de prendre 40 millions sur l'amortissement pour faire au peuple une sorte de cadeau de joyeux avènement, et s'exprimait ainsi : « Nous rendre populaires en oubliant nos devoirs, en faisant

chetées pour extirper le déficit, et faciliter l'exécution des travaux publics. Duchatel, Humann défendirent l'amortissement. « Oui, disait le ministre, pas d'amortissement sans excédent de recettes : mais qu'en peut-on conclure si ce n'est qu'il faut élever le revenu au niveau des besoins, en y comprenant les charges de la dette, qu'on doit considérer l'amortissement comme une condition fondamentale des contrats de rente, et le comprendre à ce titre parmi les dépenses obligatoires de l'Etat ? Les nations qui pratiquent des maximes contraires manquent à leurs engagements et marchent à la banqueroute. Et qu'on ne s'y trompe pas : ce ne sont jamais les moyens qui font défaut ; les dettes peuvent toujours être payées quand les gouvernements veulent rester fidèles aux devoirs de l'honneur et de la bonne foi... Sans doute, l'amortissement fait hausser les fonds publics et augmente les dépenses qu'exige le rachat de la dette ; mais à mesure que le cours des fonds publics s'élève, l'industrie se développe, parce que le taux de l'intérêt s'abaisse et tout ce qui compose la richesse productive acquiert plus de valeur. Rien ne favorise plus l'industrie que des capitaux à intérêt modéré, qui lui donnent les moyens de produire à bas prix... Ce qui empêche la propriété d'acquérir toute sa valeur, c'est le revenu élevé de la rente, devenue à quelques égards régulateur de tous les placements ». Ce langage fait grand honneur à Humann : la loi de 1833 lui en ferait aussi si elle avait été suivie de son corollaire, la conversion du 5 0/0, qui aurait à la fois diminué les charges des contribuables et hâté la libération de l'Etat. Mais, privée de cette suite, la loi du 10 juin 1833 n'a été qu'une transaction pénible entre les dévots quand même de l'amortissement et la nécessité évidente de ne plus racheter au-dessus du pair ; et le système compliqué qu'elle institua pour feindre de réserver des fonds qu'il n'était plus possible de consacrer au rachat du 5 0/0 devait fatalement avoir pour conséquence, comme il arriva, leur emploi à d'autres objets, notamment aux travaux publics. Il n'y eut pas d'ailleurs à s'en plaindre puisque, selon la juste remarque de Thiers, c'était bien pour l'avenir qu'on travaillait en faisant des routes, des canaux, des chemins de fer, exactement comme c'eût été pour lui que l'on eût travaillé — mais plus

---

oublier à la nation les siens, en violant ses engagements, est indigne de nous et de vous !... le premier exemple que nous devons à la France est celui de la fidélité aux engagements de toute espèce... Il faut savoir imposer quelques sacrifices à un pays qu'on aime, lorsque ses intérêts bien constatés le commandent... loin de diminuer l'amortissement il faudrait l'augmenter s'il était possible... » On se tromperait donc gravement en considérant Laffitte comme un adversaire de l'amortissement ; s'il l'a combattu plus tard c'est qu'alors il parlait en homme politique déçu, irrité, plus qu'en financier.

cher — en amortissant. En définitive, la loi du 10 juin 1833, faite pour maintenir, à tout prix, un système auquel on n'osait pas renoncer, mais qu'on n'osait pas non plus suivre complètement, a abouti au contraire à pratiquer une large brèche dans son fonctionnement, qui a été sous Louis-Philippe beaucoup moins puissant que sous la Restauration ; mais elle a eu d'autre part l'avantage de le préserver d'autres atteintes plus rudes peut-être ; elle lui a, comme a dit Duchatel, rendu en garantie ce qu'elle lui enlevait en force financière ; et elle n'a pas en somme à répondre de la faute qui fut commise en omettant de réaliser cette conversion en prévision de laquelle elle avait été conçue.

L'amortissement cessa donc sur le 5 0/0, puisque ce fonds resta au-dessus du pair pendant toute la durée du règne ; il continua sur les autres rentes : de juillet 1833 à juillet 1848, 14.568.876 francs de rente 3 0/0 furent rachetés, pour un capital nominal de 480.975.952 (1). L'ordonnance du 29 juin 1833 répartit de la manière suivante entre les différents fonds publics les sommes que possédait la Caisse du fait de la dotation (44.616.463) et des rentes possédées par elle, déduction faite de 32 millions de 5 0/0 annulés par la loi du budget de 1834 : à savoir, sur la dotation, 32.035.779 pour le 5 0/0, 246.254 pour le 4 1/2, 831.439 pour le 4, 11.512.991 pour le 3 ; et sur les 18.361.730 francs de rentes restant à la Caisse, 13.184.199 pour le 5, 101.345 pour le 4 1/2, 338.060 pour le 4, 4.738.126 pour le 3.

Avec la loi du 10 juin 1833 la grande innovation du budget de 1834 fut la part qu'il accorda aux travaux publics. La monarchie s'affermissait, la paix semblait assurée, le déficit était vaincu ; et Thiers, transféré le 31 décembre 1832 du ministère de l'intérieur à celui du commerce et des travaux publics, voulait y signaler son passage par de grandes choses. De là le projet de loi qu'il présenta le 29 avril et qui comportait pour 100 millions de travaux : dont 24 dans Paris (achèvement de l'Arc de Triomphe, du Panthéon, de la Madeleine, de la Bibliothèque royale, du Muséum d'histoire naturelle, du ministère des affaires étrangères, du pont et de la place de la Concorde, du Collège de France, de la cour des comptes, du monument à élever sur la place de la Bastille, etc.) ; 44 pour l'achèvement des canaux décidés par les lois de 1821 et 1822, dont le coût avait été évalué 270 millions, pour lesquels il avait été dépensé bien plus, et qui n'étaient pas terminés ; 15 millions pour construction de routes et 2 millions pour frais d'entretien ; 12 millions spéciale-

(1) Pendant cette période le taux de rachat fut légèrement — fort légèrement — supérieur au taux d'émission. Il ne faut pas trop se presser d'en conclure à l'inutilité, voire même à l'absurdité, de l'amortissement.

ment pour construction de routes dans les départements de l'Ouest où l'équipée de la duchesse de Berry venait de prouver qu'il pouvait encore exister des dangers de guerre civile ; 2 millions et demi pour construction de phares ; enfin 500.000 pour procéder à des études préalables à l'établissement d'une grande ligne de chemin de fer du Havre à Marseille par Paris ; non point, précisait le projet de loi, pour la faire aux dépens de l'Etat « une telle pensée ne saurait entrer ni dans votre esprit ni dans le nôtre », mais pour procéder à des études, devant lesquelles les Compagnies reculent, car après les avoir faites elles craignent d'être évincées avec une indemnité toujours insuffisante (1). Pour financer ce vaste programme on proposait la négociation de 5 millions des rentes de la Caisse d'amortissement. La commission fit si bon accueil à ce projet qu'elle éleva jusqu'à 119.500.000 la somme à y affecter ; cependant la Chambre la réduisit à 93.240.000, en abaissant à 17.240.000 le crédit affecté aux monuments et places de Paris. Les 5 millions de rentes en question furent annulés ; le ministre des finances fut autorisé à négocier avec publicité et concurrence la somme de rentes nécessaire pour réaliser le capital voulu. Très logiquement, en même temps qu'on entrait dans cette voie, on prenait le moyen indispensable de mener à bien, sans dépenses écrasantes, cet utile programme : on votait la loi importante du 7 juillet 1833 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, loi sans laquelle il était inutile de songer à routes, canaux ou chemins de fer, car la dernière loi sur cette matière, celle du 8 mars 1810, était si défectueuse que Devaine, rapporteur à la Chambre des pairs, déclarait qu'elle mettait dans la nécessité ou de renoncer à tout travail ou d'y engloutir la fortune publique. Avec la loi de 1833 des garanties étaient données à la propriété, et un jury éclairé et impartial était chargé de fixer l'indemnité légitimement due ; d'autre part les formalités étaient simplifiées, les délais jusqu'alors exagérément longs étaient diminués, et les expropriations devenaient possibles. Elle fut une amélioration incontestable, mais encore, néanmoins, insuffisante, et quand les travaux publics eurent pris un redoublement d'activité, une autre loi devint nécessaire, celle du 3 mai 1841.

Une autre loi célèbre du même temps, la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire, mérite mention à cause des conséquences

(1) Déjà, d'ailleurs, à la session précédente, le 22 février 1833, Rambuteau, rapporteur du budget du commerce et des travaux publics, avait appelé l'attention de la Chambre sur « ce nouveau genre de communications, qui fixe en ce moment l'attention publique d'une manière toute particulière » et l'avait incitée à examiner si un système de primes donné par le gouvernement ne serait pas un utile encouragement.

qu'elle devait entraîner ultérieurement pour les finances publiques. Rien de plus modeste d'ailleurs que ses débuts : il était prévu une imposition d'au plus 3 centimes sur la foncière et 2 sur la personnelle-mobilière pour l'établissement d'une école primaire par commune et d'une école primaire supérieure par localité de plus de 6.000 âmes ; en cas d'insuffisance il devait y être pourvu par une imposition spéciale départementale d'au plus 2 centimes sur les mêmes contributions ; en cas d'insuffisance des centimes ainsi imposés aux communes et aux départements, l'Etat devait y pourvoir au moyen d'une subvention prélevée sur le crédit de 1.500.000 francs porté annuellement pour l'instruction primaire au budget de l'Etat et qui fut élevé à 1.600.000 dans le budget de 1835.

Le même jour que la loi sur l'enseignement primaire était promulguée la loi des dépenses de 1834, 981.923.478. L'annulation de 20 millions de rente primitivement demandée par le ministre était portée à 27 (donc à 32 avec les 5 millions annulés par la loi relative aux travaux publics) et les recettes étaient évaluées, bien que le rétablissement des 20 millions sur les boissons eût été rejeté et grâce à quelques augmentations de prévisions, à 983.669.307. La loi du 8 juillet 1837 le régla à 1.035.784.358 francs en recettes et 1.032.345.259 en dépenses.

L'année 1834 ; l'Algérie ; les journées d'avril. — Cependant l'horizon n'était pas encore suffisamment éclairci pour que la grande opération de la conversion fût aussi prochaine que Humann le pensait. Avant qu'elle fût réalisable il fallait que l'atmosphère politique fût moins chargée d'orages, que le gouvernement fût mieux affermi, que certaines questions difficiles, comme celle de l'établissement en Algérie et celle de l'indemnité américaine, fussent résolues, et on en était bien loin encore. Les partis hostiles avaient été vaincus, mais nullement découragés ; l'esprit révolutionnaire était même plus ardent que jamais, notamment dans la *Société des droits de l'homme* dont l'activité fut particulièrement grande à la fin de 1833. Comptant trouver dans l'anniversaire des Trois glorieuses une occasion favorable pour susciter d'autres journées révolutionnaires, elle se mit en permanence et prépara une insurrection que les précautions et l'habileté du gouvernement firent d'ailleurs avorter. Poursuivis pour complot, des accusés trouvèrent dans les débats eux-mêmes (qui se terminèrent d'ailleurs par leur acquittement, sauf pour Vignerte, condamné à 3 ans de prison pour injure en plein tribunal à l'avocat général et au roi) une occasion favorable pour crier très haut leur doctrine favorite que les révolutions politiques ne sont rien, que ce qui importe c'est une révolution sociale, que sur 32 mil-

lions et demi d'habitants la France comptait 500.000 sybarites, 1 million d'esclaves heureux, 31 millions de parias et d'ilotes, et que la république seule peut tarir la source de la misère et des souffrances et rendre à chaque individu sa part de jouissances et de félicités. La partie modérée de la Société, celle qui avec Carrel répudiait l'impôt progressif « impôt de jalousie et non d'équité, ne distinguant pas entre la richesse héritée et la richesse paisiblement et honorablement acquise, entre la richesse oisive et la richesse laborieuse », était décidément vaincue par la partie violente, celle qui voulait le nivellement des fortunes et des conditions, celle qui applaudissait au fameux manifeste de la *Tribune* (28 octobre 1833) : suffrage universel, assemblée unique, pouvoir central électif et temporaire, organisation du crédit par l'Etat, émancipation de la classe ouvrière, répartition plus équitable des produits, suppression des impôts qui pèsent lourdement sur la classe pauvre. Ces excitations étaient déjà assez puissantes pour faire éclater des grèves nombreuses (fin 1833) et pour déchaîner dans Paris des troubles lors de la fameuse loi sur les crieurs publics, ces hérauts d'armes de l'émeute, ces moniteurs ambulants de l'insurrection, comme les a appelés Louis-Blanc lui-même. Ce n'étaient encore que des préparatifs : après le vote de la loi sur les associations ce fut la guerre civile, à Lyon d'abord, puis à Paris (13 et 14 avril). La victoire du gouvernement fut complète, mais avait été énergiquement disputée. Quatre jours de lutte acharnée à Lyon, deux à Paris, avaient été nécessaires, et bien que cette grave défaite ait dégoûté pour longtemps le parti républicain de livrer bataille et qu'il ait préféré désormais s'attaquer à la vie du roi, la situation parut assez menaçante pour motiver quelques augmentations au budget de la guerre. Un crédit extraordinaire de 14 millions pour la guerre, puis bientôt de 22 millions pour 1835, fut demandé et voté, mais seulement après une lutte extrêmement vive. Ce n'étaient pas d'ailleurs seulement des raisons de politique intérieure qui nécessitaient un accroissement de forces ; on avait quelques inquiétudes du côté de l'Espagne, et surtout, après de longues hésitations, décision était prise d'aller de l'avant en Algérie ; le 21 juillet 1834 était rendue l'importante ordonnance qui, confiant à un gouverneur général la haute administration des possessions françaises du Nord de l'Afrique, fut comme un engagement implicite d'y rester, et même de pousser plus loin la conquête : d'où des augmentations de crédits qui furent passionnément combattues, car l'occupation de l'Algérie avait des adversaires acharnés (Desjobert, Hippolyte Passy, de Sade, etc.). 22.725.000 étaient demandés pour l'Algérie pour 1835 ; la commission proposa 18.543.000 : la Chambre vota 20.522.000, plus que ne

voulait celle-ci, mais moins que ne demandait le gouvernement. Il faudra beaucoup de temps encore pour que la conquête ait définitivement gain de cause dans les Chambres.

Indemnité de 25 millions aux Etats-Unis. — Lors du blocus continental les rigueurs déjà si grandes que Napoléon avait prescrites envers les neutres avaient été encore dépassées dans l'application : c'est ainsi que les décrets de Berlin et de Milan avaient été parfois mis à exécution avant les délais nécessaires pour que les neutres en eussent connaissance, ou avaient continué à être exécutés après que l'Empereur les avait levés. Des bâtiments américains avaient été admis, avec promesse d'y être tolérés, dans le port de Saint-Sébastien, puis ensuite saisis et leur cargaison vendue. L'Amérique avait élevé à propos de faits de ce genre des réclamations que Napoléon lui-même avait reconnues parfaitement fondées et auxquelles il aurait donné satisfaction dès 1812 (d'autant plus qu'il avait un intérêt puissant à créer de ce côté un ennemi de plus à l'Angleterre), si son départ pour la Russie, la mort regrettable de l'agent américain qui l'y avait suivi dans l'espoir de terminer une négociation déjà fort avancée, et ensuite les événements graves dont furent remplies, aussi bien pour les Etats-Unis que pour la France, les années 1813-1815, n'avaient des deux côtés de l'Atlantique détourné l'attention sur d'autres objets. Toutefois la dette française avait été formellement reconnue et un rapport adressé à Napoléon en janvier 1814 évaluait à 13 millions au moins, à 18 au plus, les sommes que les Etats-Unis avaient le droit incontestable de nous réclamer. Pendant toute la durée de la Restauration la question traîna, sans cependant que les négociations fussent complètement interrompues. 1830 arriva sans qu'elle eût reçu aucune solution. Le gouvernement de Juillet, dont les débuts furent si difficiles, jugea prudent de diminuer un peu le nombre de ses ennemis et une négociation conduite par Sébastiani aboutit le 4 juillet 1831 à la signature d'un traité par lequel la France s'engageait à payer aux citoyens américains victimes des excès commis une somme de 25 millions en six termes égaux, à répartir entre eux par les soins de leur gouvernement, distraction faite de 1 million et demi que des Français réclamaient d'autre part en dédommagement de violences semblables subies par eux dans leur commerce. Jackson, président des Etats-Unis, qui s'était hautement vanté en posant sa candidature à la présidence, en 1828, de forcer la France à céder, était très pressé de voir exécuter un traité qui était pour lui un grand succès diplomatique ; mais le choléra de 1832 qui abrégea singulièrement la session de cette année, puis les nombreuses affaires qui remplirent les deux sessions

de 1833, ne permirent pas de faire voter par les Chambres — d'ailleurs fort peu disposées à en passer par là — les crédits nécessaires pour l'exécution du traité ; et c'est seulement en 1834 que le gouvernement — accusé par les Américains de mauvaise foi pour avoir tant tardé, et par les Français de lâcheté pour avoir cédé à la pression étrangère — se décida à engager, pour obtenir les fonds nécessaires, une lutte qui promettait d'être très vive et qui le fut en effet. Le bruit ne courait-il pas que les 25 millions demandés ne devaient pas tous, ni même pour la plus grande partie, prendre le chemin de l'Amérique, que le roi et sa famille avaient des raisons personnelles de s'intéresser au vote du projet de loi et de prendre en cette occasion leur revanche de la déception qu'ils avaient éprouvée lors de la fixation de la liste civile ? On comprend facilement par là avec quelle avidité le public accueillit les insinuations perfides des orateurs ordinaires de l'opposition comme Salverte et Mauguin, ou les grands éclats de voix des légitimistes comme Berryer qui ne manquèrent pas cette occasion de mettre en parallèle la fermeté de la Restauration à écarter les prétentions américaines et la docilité du gouvernement de Juillet à subir toutes leurs exigences, et le contraste, déjà alors si frappant, entre les calamités dont l'Europe avait pâti pendant 25 ans de guerre et la marche continuellement ascendante qu'avait suivie pendant ces épreuves l'Amérique, à laquelle cependant on se préparait à payer des indemnités. Bignon surtout exprima éloquemment ce que la plupart pensaient quand il déclara qu'en bonne justice il était inadmissible de donner des indemnités à un Etat qui avait grandi au milieu de ces guerres, qui avait des revenus supérieurs à ses dépenses, qui était en état de diminuer ses impôts, et quand il se demanda ce que ferait devant une pareille exigence le Congrès américain lui-même, si habile à défendre ses intérêts et à se faire respecter. Aussi la tâche était-elle ingrate pour les ministres et pour les orateurs qui essayèrent de faire entendre qu'il était trop vrai que nous devions réparation. En dépit de leurs efforts le projet fut rejeté (1er avril 1834) par 176 voix contre 168 ; d'où retraite du ministère, et à Washington conviction — réelle ou simulée, il n'importe — que le gouvernement français, de mauvaise foi, avait voulu faire échouer le traité et se soustraire à ses engagements. Loin de là il était lui même plus navré que tout autre de ce retard. Il comptait bien le réparer en préparant mieux le terrain et en ayant une Chambre plus docile, ce que paraissait en effet devoir être la nouvelle Chambre élue en juin. Mais encore aurait-il fallu que les Américains facilitassent la solution en évitant récriminations et menaces, et tout au contraire Jackson envenima terriblement les choses par la violente sortie qu'il se permit en ouvrant le Congrès

le 2 décembre 1834, contre la France et contre son roi qu'il accusa ouvertement de perfidie. Il parla de faire saisir les propriétés françaises en Amérique si dans la prochaine session des Chambres françaises n'était point votée l'allocation nécessaire pour rembourser les Etats-Unis de leur dû. Fort heureusement le Sénat américain refusa de s'associer à ces violences, d'investir le président des pouvoirs qu'il réclamait, et la nation américaine désavoua par son attitude correcte les emportements de son magistrat suprême. Ainsi fut préparé le succès d'une seconde tentative auprès du Parlement français, succès qui eût été évidemment impossible si la délibération s'était ouverte sous l'impression des menaces inqualifiables du président. En dépit d'une opposition acharnée et répétant avec insistance qu'on cédait à la peur, sinon même à la corruption, il se trouva à la Chambre des députés, puis à celle des pairs, une majorité pour affronter ces deux reproches, aussi redoutables qu'injustes, et le duc de Broglie, revenu aux affaires étrangères, obtint le vote de la loi. Il ne l'obtint d'ailleurs qu'en précisant que le paiement n'aurait lieu qu'après qu'il aurait été fourni des explications suffisantes sur le message du président Jackson. On considéra cette condition comme remplie par l'assurance du président dans son message du 7 décembre 1835 qu'il n'avait jamais employé ni eu l'intention d'employer des expressions menaçantes ou offensantes ; et le paiement des quatre premiers termes des 23 millions et demi, soit, avec les intérêts, 17.486.666, dut être fait en 1836 en vertu d'une ordonnance royale du 19 mars. Ainsi se termina, mieux qu'on n'avait pu le craindre un instant, cette affaire, d'un intérêt beaucoup moins financier que politique, qui avait soulevé les passions les plus vives et créé au gouvernement de Louis-Philippe de graves embarras. Nous sommes devenus maintenant moins susceptibles sur les affaires d'honneur national, et des réclamations, assurément beaucoup moins justifiées, de sommes autrement considérables, n'ont plus comme alors le don de surexciter à ce point les esprits.

Budget de 1835. — La France n'était pas, comme les Etats-Unis, en situation d'alléger ses impôts : car les dépenses de 1835, prévues d'abord à 996 millions et demi, allaient dépasser 1.020 millions. Gouin, rapporteur des recettes, fit une chaude apologie des impôts existants, montra leur grande productivité, l'exagération de la thèse qu'ils pesaient surtout sur la classe ouvrière, insista d'ailleurs sur cette grande vérité, toujours répétée et jamais crue, qu'il n'y a d'impôts productifs que les impôts à très large base, rappela l'immensité des charges pesant sur la propriété foncière : 251 millions et demi d'impositions foncières avec les centimes, 26 et demi de

portes et fenêtres, 143 d'enregistrement ; tandis que d'autre part elle avait à supporter 4.987.862 inscriptions hypothécaires, faisant un capital de plus de 11.200 millions et supposant une charge annuelle de 541.663.288 francs. L'opposition n'en reprit pas moins ses attaques ordinaires : de Thiard réclama impôt progressif, abolition de l'impôt du sel, rejet sur les hautes cotes d'impôt personnel et mobilier du montant des cotes inférieures, une foule de taxes somptuaires sur titres de noblesse, domestiques, livrées, armoiries, chevaux, chiens, voitures, vaisselle d'or et d'argent, voire même sur les cartes de visite, cita l'exemple de l'Angleterre où les classes pauvres auraient été, d'après lui, soulagées de plus de 100 millions dans les impôts, où, surtout, le nombre des électeurs venait d'être porté à 930.000 sur 24 millions d'habitants, réclama abolition du cens électoral et... indemnité pour les députés. Bastide d'Izar, auquel les exagérations coûtaient peu, affirma l'existence l'année précédente d'un déficit de 500 millions qui tendait à se rapprocher de 1 milliard, et demanda, peu logiquement, pour en sortir, des dégrèvements ou suppressions d'impôts et l'institution d'un impôt sur les revenus mobiliers. Coulmann attaqua l'impôt du sel et assura que sa suppression serait le moyen le plus efficace d'apaiser les esprits ; Salverte, les octrois. A vrai dire une seule branche du revenu public méritait vraiment des critiques qui d'ailleurs ne lui avaient pas été épargnées d'aucun côté de l'Assemblée, la loterie. Sa suppression avait été décidée dès la loi du 21 avril 1832 pour le 1er janvier 1836 ; c'était un sacrifice d'environ 10 millions. Elle avait cependant quelques défenseurs : on alléguait la justice d'un impôt qui n'était payé que par ceux qui y consentaient et qui même désiraient le payer, la difficulté de le remplacer, le danger de voir ceux que tourmentait cette funeste passion recourir pour la satisfaire à des loteries étrangères ou à des loteries clandestines, l'inutilité des efforts déjà tentés plusieurs fois pour extirper ce mal. Ces considérations étaient justes mais elles ne prévalurent pas contre l'inconvenance de l'appui et de l'encouragement donnés par l'Etat à un vice que son devoir était plutôt de combattre, et la loterie dut disparaître le 1er janvier 1836, en attendant que les maisons de jeu disparussent à leur tour juste deux ans après.

Voté enfin avec un déficit de 21.375.610 à couvrir au moyen d'une vente de bois (997 millions et demi en recettes, 1.018.773.210 en dépenses), le budget de 1835 a été réglé par la loi du 10 juin 1838 : 1.045.416.624 en recettes et 1.021.083.403 en dépenses. La vente prévue de bois ne fut pas nécessaire et, en dépit des crédits supplémentaires qu'on ne put entièrement supprimer, des plus-values et quelques annulations de crédits suffirent pour le mettre en équi-

libre et au delà, et même pour réserver à l'exercice 1836 un appoint fort utile. La situation des finances continuait à être satisfaisante et ne justifiait en aucune manière les tableaux pessimistes que l'opposition ne cessait d'en tracer. Le fardeau s'allégeait de jour en jour et les règlements des budgets accusaient une tendance à la diminution des dépenses qui était du plus heureux augure : 1.219 millions de dépenses totales en 1831, 1.174 en 1832, 1.134 en 1833, 1.032 en 1834, en attendant 1.021 en 1835. Une part, il est vrai, de ces dépenses n'était pas couverte par les recettes ordinaires qui étaient année moyenne de 983 à 985 millions, et il avait fallu avoir recours à des emprunts, à des aliénations de forêts. Mais le mal s'atténuait chaque jour, les réserves de l'amortissement devenaient considérables, les cours élevés du 5 0/0 laissant chaque jour sans emploi de fortes sommes : si bien qu'en somme pouvait être niée l'existence d'un déficit. La loi de finances du 17 août 1835 autorisa le ministre à convertir en rentes 4 0/0 ou en rentes 3 0/0, au cours moyen, les Bons déjà délivrés à la Caisse ou à lui délivrer encore conformément à la loi du 10 juin 1833, ce qui était une manière pour l'Etat de se procurer, sans avoir à faire appel au public, les sommes qu'il lui fallait pour suffire aux dépenses que les lois des 21 avril 1832, 24 avril et 27 juin 1833, 3 juin 1834, l'avaient autorisé à se procurer par des négociations de rentes (1). Benoit Fould combattit cette disposition parce que les réserves de l'amortissement devaient plutôt, d'après lui, être consacrées à faciliter la conversion du 5 en remboursant les rentiers refusant de se laisser convertir, de sorte que le moment venu on pût se passer de l'intermédiaire onéreux des banquiers. Humann le rassura en protestant que cette opération était aussi son but, que la force des choses devait y amener, et bientôt, et que son vœu le plus cher était de procurer à son pays cette grande et importante amélioration.

Budget de 1836. — Il pouvait d'autant plus concevoir de belles espérances à cet égard que le projet de budget qu'il présenta pour 1836 était des plus rassurants : si les dépenses étaient estimées devoir s'élever à 1.001.905.000 et les recettes à 994.986.000, ce léger

(1) Il fut inscrit par ordonnance du 18 août 1835 3.750.776 francs de rente 4 0/0, au capital de 91.190.741,50, égal aux Bons du Trésor dus à la Caisse le 21 mars 1835 ; et par ordonnance du 23 septembre, 1.015.035 francs de rente 4 0/0 au capital de 24.817.605,75, montant des Bons dus à ladite Caisse le 21 septembre au soir. En 1836 il y aura deux créations semblables de rentes 3 0/0, pour un total de 1.410.090 francs et un capital de 38.033.397. De plus en plus la force des choses entraînera à monnayer les inutiles dépôts que la loi de 1833 avait prétendu imposer.

déficit n'apparaissait que parce qu'on venait de sacrifier les 10 millions de la loterie, et il était d'ailleurs plus que couvert par les excédents des exercices antérieurs. Comparant la situation actuelle à celle de 1829, Humann trouvait, en forçant à la vérité un peu les chiffres, que les dépenses étaient diminuées de 19 millions ; plus justement il rappela qu'on entretenait maintenant 54.000 hommes et 10.000 chevaux de plus qu'en 1829, que les dotations de l'instruction primaire, du service rural des postes, des ponts et chaussées, des travaux publics, étaient bien plus élevées ; et là en effet la comparaison était sans nul doute à l'avantage du régime de Juillet. Le ministre était somme toute infiniment plus près de la vérité qu'Audry de Puyraveau qui, à propos du budget du commerce, se livra à une diatribe d'une violence extraordinaire : la moitié du budget, était, d'après lui, employée en dépenses injustifiables, en prodigalités sans mesure, en actes subversifs de tout bon ordre social ; la révolution de juillet avait été faite non seulement dans l'intention de nous donner des institutions en harmonie avec les lumières du siècle, mais aussi pour diminuer les dépenses excessives d'un gouvernement dont la trahison avait préparé le retour : mais les hommes qui avaient préparé pendant 15 ans la révolution de 1830 ne combattaient point la Restauration ni son principe ; ils attaquaient seulement des hommes dont ils convoitaient les places et les privilèges aristocratiques, et maintenant, vainqueurs, ils exploitaient honteusement le pays et l'accablaient d'impôts pour engraisser l'agiotage et cette Caisse d'amortissement imaginée pour alimenter un véritable guet-apens. — Réquisitoire vraiment inqualifiable, œuvre d'un homme que la passion politique entraînait au delà des bornes, et peut-être aussi ses revers de fortune : Audry de Puyraveau était un de ces députés, assez nombreux alors dans l'opposition, fort mal dans leurs affaires, et portés à rendre responsable de leurs infortunes personnelles le gouvernement qui les tenait écartés du pouvoir.

Deux lois importantes de 1835 devaient contribuer à maintenir et à améliorer encore cette situation favorable des finances : celle du 12 février 1835 prolongea pour 5 ans (le ministère eût préféré 10 ans) le monopole des tabacs qui, après diverses prorogations en 1819, 24, 29, allait expirer le 1er janvier 1837. La cause de la liberté du commerce et de la culture avait bien des partisans, mais les nécessités pécuniaires étaient là qui ne permettaient point de hasarder les 50 millions que donnait le monopole et que lui seul pouvait rapporter, comme il avait été déjà amplement démontré par les événements. Tout ce que put faire Martin du Nord, adversaire du privilège, ce fut de réduire la prorogation à 5 ans et de faire

décider la nomination d'une commission de neuf membres chargée de recueillir tous faits et documents relatifs à la culture, à la fabrication et à la vente du tabac. L'autre fut l'insertion dans la loi de finances du 17 août 1835 d'un article stipulant qu'à partir du 1er janvier 1836 les maisons et usines nouvellement construites seraient cotisées à la foncière et aux portes et fenêtres dans la même proportion que les autres propriétés bâties de la commune, et accroîtraient d'autant le contingent de la commune, de l'arrondissement et du département ; à l'inverse les destructions ou démolitions devaient entraîner diminution de ce même contingent. Cette heureuse atténuation d'un des principaux inconvénients des impôts de répartition, à savoir leur caractère stationnaire, a eu de bons résultats fiscaux, malheureusement difficiles à préciser étant donnée l'absence de distinction, dans l'ancienne contribution foncière, entre propriété bâtie et propriété non bâtie, mais certainement considérables ; de même pour les portes et fenêtres, dont l'ancien principal de 22 millions était parvenu en 1869 à plus de 38 millions et en 1887 à plus de 40 millions.

C'était ce jour même, 17 août 1835, qu'étaient votées — plus tardivement qu'à l'ordinaire en raison du fameux procès des accusés d'avril qui avait longtemps occupé la cour des pairs — les deux lois de recettes et de dépenses de l'exercice 1836, à des chiffres peu différents de ceux qu'avait proposés le ministère. Les dépenses, un peu diminuées, étaient prévues pour 998.861.075 ; les recettes, bénéficiant d'une estimation un peu supérieure à celle du ministre, 1.000.700.897. Les premières furent réglées par la loi du 3 août 1839 à 1.046.906.909, les secondes à 1.061.297.431. Malgré des crédits supplémentaires de plus de 36 millions pour amélioration des cours d'eau, établissement de paquebots pour le Levant, travaux aux monuments de Paris, attribution de subventions aux caisses de retraites, etc., les plus-values surpassaient les dépenses extra-budgétaires. Chaque exercice se réglait maintenant en excédent.

Les deux années 1834 et 1835 avaient été remplies d'événements considérables. Les partis hostiles avaient été vaincus en bataille rangée ; ils n'avaient pas été plus heureux dans leurs tentatives réitérées contre la vie du roi, et l'attentat de Fieschi avait excité un sentiment général d'horreur dont bénéficia la popularité de Louis-Philippe. Il réussissait enfin, par les lois de septembre, à imposer à la presse hostile un silence, au moins relatif. A l'intérieur et à l'extérieur les graves difficultés du début s'atténuaient visiblement. L'équilibre budgétaire était assuré : on avait même pu entreprendre une grande œuvre de travaux publics : on commençait à envisager la possibilité d'un réseau de chemins de fer ; l'établissement en

Algérie était poussé avec prudence mais avec persévérance, et aucune difficulté financière n'apparaissait à l'horizon. Les cours des fonds publics étaient élevés : au début de janvier 1836 le 5 0/0 était à plus de 109, le 4 0/0 à 102,30, le 3 0/0 à 81. Le moment n'était-il pas venu de réaliser cette conversion que dès 1833 Humann avait préconisée, qu'il avait pour ainsi dire annoncée en 1835, à laquelle le public s'attendait, car autrement le 5 0/0 serait parvenu à 120 ou plus, et qui était infiniment désirable pour alléger les charges des contribuables et faciliter les grands travaux dont la France avait besoin ?

La conversion du 5 0/0 : le budget de 1837. — Humann en était si pleinement convaincu qu'attribuant à ses collègues dans le ministère la conviction dont il était lui-même pénétré, il fit à cet égard, en présentant le 14 janvier 1836 le projet de budget de 1837, une déclaration dont il ne leur avait point parlé et qu'il ne croyait pas appelée à avoir le retentissement qu'elle eut. En présentant ce budget qui se montait à 1.012 millions en dépense et à 1.014.600.000 en recette et en insistant, comme c'était son rôle, sur la nécessité d'avoir des budgets non seulement en équilibre mais en superéquilibre pour n'avoir pas à craindre les chances des événements, il recommanda la conversion du 5 comme le meilleur moyen de diminuer les dépenses. Il en rappela la légitimité ; il en développa la nécessité ; il fallait être juste envers les contribuables en allégeant pour eux, aussitôt que les circonstances le rendaient possible, les conditions onéreuses que le Trésor avait dû subir dans les temps malheureux, et encourager les entreprises d'intérêt général propres à donner une puissante impulsion au progrès de la richesse : rien n'était plus facile ; l'intérêt véritable était tombé bien au-dessous de 5 : le Trésor trouvait facilement preneurs pour des Bons à 2 0/0. — Cependant Humann ne faisait suivre ce manifeste d'aucune proposition de loi. La Chambre s'étonna de cette lacune ; le ministère s'émut d'une semblable déclaration qui n'avait été nullement concertée. Au milieu de l'émotion universelle un député de la majorité, Augustin Giraud, demanda à interpeller le ministre sur ses intentions relativement à la conversion, et cette interpellation fut fixée au 18 janvier. Elle ne devait pas avoir le temps d'arriver à son adresse : sur les vives observations de ses collègues surpris, Humann démissionna, fut remplacé par le comte d'Argout, gouverneur de la Banque, et ce ne fut pas comme ministre, mais comme député, qu'il expliqua pourquoi convaincu de la nécessité de préparer les esprits à l'abaissement de l'intérêt et d'empêcher les spéculateurs de travailler à une hausse exagérée qui aurait ensuite compromis le succès d'une opération à ses yeux inévitable, il avait parlé comme il l'avait fait.

Il est quelquefois dangereux de vouloir trop ardemment le bien et Humann l'apprenait à ses dépens. Il en est ainsi sous tous les régimes, sous le régime parlementaire comme sous les autres ; autre chose peut être l'intérêt du pays, autre chose l'intérêt, ou les préjugés, des majorités parlementaires ; l'affaire de la conversion, une des principales fautes du gouvernement de Juillet, allait en fournir une triste preuve. Pour ménager certains intérêts parisiens, demeurés aussi hostiles à la conversion qu'ils l'avaient été 12 ans plus tôt, tous les projets de conversion allaient échouer, d'abord en 1836 contre l'hostilité de la Chambre, ensuite contre celle des pairs, et 1848 arrivera sans qu'ait été accomplie cette réforme élémentaire, bienfaisante, irréprochable lorsqu'elle est faite, comme il était facile de la faire alors, correctement.

Interrogé sur les intentions du ministère le duc de Broglie répondit formellement, et même presque hautainement, que le ministère ne présenterait pas de projet et que s'il en était présenté un il s'y opposerait. Mais la Chambre était fort tentée de jouer aux Parisiens le mauvais tour de rogner leurs rentes ; bien que la rente commençât à se répandre en province et que le rapport de Lacave-Laplagne portât à plus de 40 millions le total des rentes possédées par des provinciaux (8.469.802 fr. d'inscriptions départementales, et 32.054.021 fr. de rentes inscrites à Paris mais touchées dans les départements), que Thiers pensât même que sur les 106 millions de 5 0/0 à convertir (sur une masse totale de 147) 50 millions étaient à Paris et plus de 50 millions en province, la rente passait toujours pour une affaire avant tout parisienne, à laquelle les députés des départements n'avaient pas de raisons de s'intéresser beaucoup. Et le 4 février Gouin, rapporteur de la commission du budget, déposa un projet de conversion en 4 0/0 avec une annuité supplémentaire de 1 0/0 pendant 6 ans, ou en 3 avec une semblable annuité de 13 ans. D'autres combinaisons furent aussi proposées : conversion en 4 1/2 avec garantie pendant dix ans contre une conversion nouvelle ; conversion en 4 avec une rente viagère de 1 0/0 ou en 3 avec 2 0/0 de rente viagère, etc : complications inutiles et par conséquent nuisibles. La cause de la conversion fut énergiquement défendue par Gouin, par Passy, par Audry de Puyraveau, etc. Mais elle trouva des adversaires dans Delessert, très préoccupé du sort des 180.000, peut-être 200.000, propriétaires de moins de 500 francs de rente, que l'amputation de 1/5 de leur petit revenu obligerait à devenir agioteurs, à placer leur capital dans des entreprises hasardeuses ou dans des fonds étrangers ; par Thiers, qui avait jadis préconisé la conversion mais qui jugeait maintenant que la combattre serait peut-être un bon moyen de parvenir au ministère et qui la déclara

légitime, inévitable, mais dure, inopportune, atroce pour les 100 ou 200.000 rentiers ne possédant que de petites rentes, et impossible à faire avant 1838, lorsque la dette flottante aurait été fortement réduite par les réserves de l'amortissement ; par Lamartine, qui avoua en avoir d'abord été enthousiaste, mais avoir réfléchi depuis que donner 100 à des gens pour une valeur qu'ils auraient pu vendre 110 était une opération injuste et impolitique ; par Duchatel, ministre du commerce, qui affirma l'accord de tout le cabinet et sa résolution de proposer la conversion le jour où elle serait opportune, mais pas avant 1838 où la dette flottante de 500 millions serait réduite à 245 par les réserves de l'amortissement ; par Guizot, enfin, qui réclama aussi ajournement, le véritable esprit conservateur, disait-il, ne repoussant pas les réformes, mais les voulant mûries, discutées et éprouvées. Ces contestables raisons n'empêchèrent point la Chambre de repousser l'ajournement par 194 voix contre 192 et le ministère démissionna (5 février 1836). Le nouveau cabinet, qui après une gestation difficile vint au monde le 22 février sous la présidence de Thiers, allait au contraire réussir à enterrer pour quelque temps l'importune proposition. Elle fut renvoyée à l'examen d'une commission dont le rapporteur, Lacave-Laplagne, conseilla d'attendre la consolidation de la dette flottante pour avoir disponibles toutes les réserves de l'amortissement, de telle sorte qu'il fût impossible de mettre en doute la possibilité d'un remboursement si les porteurs refusaient de se laisser convertir. Gouin, Berryer, Laffitte, demandèrent en vain à la Chambre de ne pas se déjuger ; Passy, devenu ministre des travaux publics, conseilla au contraire l'ajournement et essaya d'expliquer sa volte-face en disant péniblement qu'il avait combattu précédemment l'ajournement de l'examen de la proposition, mais non pas l'ajournement de son exécution ; Thiers, en se déclarant toujours partisan de la conversion en principe, conclut néanmoins qu'il fallait attendre et que le gouvernement accomplissait un devoir en défendant les rentiers, qui sont les plus faibles, contre les autres qui sont les plus forts. Ces mauvaises raisons déterminèrent la Chambre à voter le 22 mars l'ajournement, à une grande majorité (1). Elle fit preuve en la circonstance d'un coupable mépris

(1) Tout fut étrange dans ce revirement ; mais une des choses les plus étranges fut de voir Lacave-Laplagne pousser à l'ajournement après avoir lui-même exprimé, et fort bien, les raisons qui devaient militer en sens opposé : « Le cours de nos rentes exerce... une action immense sur le taux de l'intérêt dans les transactions particulières. Toutes les fois par conséquent que des circonstances étrangères à la confiance qu'inspire l'Etat et au crédit dont il jouit agissent sur les cours et sont cause qu'ils n'expriment pas exactement la mesure du crédit, ces circonstances réagissent sur toutes les transactions et introduisent un élément

pour les intérêts des contribuables. Mais la conviction était établie aux Tuileries que la conversion aliénerait au régime cette garde nationale parisienne dans laquelle le roi croyait qu'était sa principale force, et qui cependant, au jour suprême, ne devait lui savoir aucun gré d'avoir tant tenu à ménager ses intérêts.

La discussion du budget de 1837, qui suivit de près ce vote regrettable, présente un intérêt tout particulier en raison du tableau d'ensemble qui y a été fait — et qui a d'ailleurs donné lieu à de violentes discussions — de la gestion financière des cinq premières années du règne de Louis-Philippe, de cette période si agitée des débuts. C'est surtout au rapport de Gouin, déposé le 6 avril, sur l'ensemble de la loi des dépenses, que nous devons ce bon chapitre d'histoire financière (1), que nous ne saurions mieux faire ici que de résumer. Gouin rappelle d'abord que les événements de 1830 et des années suivantes ont contraint à de grosses augmentations de dépenses ; il a fallu porter nos forces de 250.000 hommes, un instant jusqu'à 500.000 ; de grands travaux ont été entrepris à l'intérieur, près de 100 millions ont été consacrés à l'achèvement de canaux ou de monuments publics. On est enfin revenu à un chiffre de dépenses normal, et les préoccupations politiques semblent devoir être remplacées dorénavant par le soin des intérêts matériels du pays. De 1830 à 1834 inclusivement les dépenses ont dépassé les revenus *ordinaires* de 848.842.924 (2) ; il a été pourvu à ce déficit par un solde de 11.743.221 fr. resté disponible sur le budget de 1829, par 6.919.078 francs recouvrés sur les prêts faits au commerce, par 9.849.750 de retenue sur les traitements ; par 49.017.340 du trésor d'Alger ; par les 46.442.590 qu'ont produits les 30 centimes additionnels au principal de la con-

erroné dans la fixation des conditions qui y sont portées. Dans quelque sens que cette erreur se manifeste, il serait du devoir du gouvernement d'y porter remède : devoir bien plus impérieux encore lorsque ces influences ont pour résultat d'occasionner une hausse factice de l'intérêt. L'élévation de l'intérêt est une des principales causes de l'infériorité de quelques-unes de nos industries. Or il est un fait à l'abri de toute contestation, c'est que la menace du remboursement arrête l'essor de la rente 5 0/0 ». Donc il eût été logique de convertir sans tarder afin de faire tomber le taux général de l'intérêt à 4 1/2 ou à 4.

(1) Toutefois il y a quelques inexactitudes de chiffres. A signaler l'oubli des 54 millions environ que procura la négociation des 3 millions de rentes 3 0/0 soustraites par la loi du 5 janvier 1831 de l'indemnité des émigrés.

(2) A savoir, recettes *régulières* réalisées, et dépenses effectuées, d'après les comptes définitifs :

	Recettes	Dépenses	Déficit
	—	—	—
1830.	964.116.425	1.095.142.115	131.025.690
1831.	948.623.042	1.219.310.975	270.687.933
1832.	985.007.357	1.174.620.757	189.613.400

tribution foncière ; par 114.297.276, produit de l'aliénation de 116.780 hectares de forêts ; par 21.422.400 francs, prix de la négociation de 1.071.120 francs de rentes 5 0/0 de l'emprunt national, de 7.142.858 francs de rentes 5 0/0 de l'emprunt 1831 à 84, soit 120 millions, de 7.614.243 francs de rentes 5 0/0 de l'emprunt de 1832 à 98,50, soit 149 millions, par la consolidation de 4.765.811 fr. de rentes 4 0/0 à 97 et 97,25, soit 116.008.347 ; par 227.722.146 fr. de ressources de la dette flottante. 20 millions et demi environ de rentes se sont ainsi ajoutés au coût de la dette publique, mais l'amortissement pendant le même laps de temps en rachetait pour 21.434.127. Les suppressions d'impôts se montaient à 46 millions ; les suppressions de dépenses à 46.700.000, à savoir 19 millions sur l'ancienne liste civile, 3.900.000 sur l'indemnité aux émigrés, 800.000 sur les pensions de la pairie, 12 millions sur la maison militaire du roi, garde royale et corps des Suisses, 11 millions sur les divers ministères. Les produits des impôts s'étaient d'autre part accrus de 54 millions (8 sur la personnelle-mobilière, 10 sur les portes et fenêtres, 3 sur les patentes, 8 sur les droits d'enregistrement, 1 1/2 sur le timbre, 1 1/2 sur les douanes, 9 sur les boissons, 8 sur les tabacs, 5 sur les postes). La situation était donc rassurante : toutefois Gouin prévoyait encore quelques insuffisances sur 1835, 36 et 37, et signalait en excellents termes l'échec des précautions prises en 1833 et 1834 contre le développement des crédits extraordinaires et supplémentaires, qui viennent régulièrement chaque année, après l'adoption du budget, en déranger toute l'harmonie. « Il y a quelque chose de contradictoire, disait-il, entre ce rigorisme que nous apportons dans le vote de chaque budget pour l'établir en équilibre, et la facilité avec laquelle nous détruisons ensuite cet équilibre par l'adoption de tous les crédits supplémentaires qui plus tard nous sont demandés sans une affectation égale de voies et

	Recettes	Dépenses	Déficit
	—	—	—
1833.	990.274.344	1.120.394.804	138.719.990 (+ 93.955.000 pour canaux et monuments publics).
1834.	1.007.504.348	1.032.345.259	24.840.911
			848.842.924

Donc, d'après Gouin, 34 sur les boissons et 12 par l'abolition de la loterie ; le premier chiffre paraît un peu faible, le second un peu trop élevé. Gouin déplorait la diminution de l'impôt des boissons « peu profitable aux contribuables » et onéreuse pour le Trésor.

moyens ». Gouin mettait bien le doigt sur la plaie : il ne se trompait que sur un point ; il crut parer au mal en demandant, et en obtenant d'ailleurs, par loi du 18 juillet 1836, obligation pour toute demande de crédit faite en dehors de la loi annuelle de dépenses d'indiquer les voies et moyens affectés aux crédits demandés ; obligation qu'il ne fut pas difficile de tourner par cette simple formule, dont il fut fait largement usage ou plutôt abus, que les ressources nécessaires seraient prises sur celles de la dette flottante. Ce qui valait mieux que cette précaution un peu puérile, c'était que l'abus à cette époque était encore contenu dans des limites tolérables ; c'était surtout que en compensation des crédits supplémentaires et extraordinaires les budgets de ce temps présentaient des annulations de crédits considérables. Ainsi en 1836, pour 17.051.00 de crédits supplémentaires et extraordinaires au budget de 1835, il y eut 20.831.000 d'annulations de crédits.

Son rapport, et plus encore l'exposé des motifs du budget de 1837, offraient un beau champ de bataille aux amis et aux ennemis du gouvernement de Juillet et en effet une lutte célèbre s'engagea sur les mérites ou les démérites de sa gestion financière entre Laffitte, porte-parole de l'opposition de gauche, Berryer, organe des légitimistes, et Thiers qui prit contre l'un et l'autre, avec un succès marqué, la défense du gouvernement de Juillet. Relevant la comparaison faite par Humann entre les dépenses proposées pour 1837, 1.012 millions, et celles de 1831, 1.221 millions, ou de 1829, 1.021 (1), Laffitte, dans un discours vraiment déplorable, œuvre étrange de passion, d'infatuation et d'aveuglement, protesta de la façon la plus vive contre une telle comparaison parce qu'on ne pouvait, disait-il, comparer la paix qu'avec la paix et que le budget ordinaire sous son ministère, 957 millions, loin d'être supérieur à celui de 1837, lui était au contraire inférieur de 45 millions. C'était, selon lui, fausser les choses que de ne pas tenir compte des armements nécessités par les événements de 1830 ; et il se livrait à ce propos à un pompeux éloge de son incohérente politique. « La France était magnifique alors, avec ses 500.000 soldats, son million de gardes nationaux pour les soutenir, l'enthousiasme de Juillet, tous les peuples pour nous ; les cabinets eussent reculé devant la guerre, la dépense extraordinaire de 220 millions ne se fût pas renouvelée, et l'année 1832 fût restée avec le seul budget ordinaire de 957 millions, allégé des économies qu'on eût pu faire. La France en effet eût été mieux protégée par l'alliance des peuples que par la Sainte-Alliance,

(1) Chiffre trop fort ; 1.014 millions est le chiffre auquel a été réglé le budget de 1829.

par la paix commandée que par la paix obtenue, et eût pu retrancher 70 millions sur le budget de la guerre ». Non moins déraisonnable était la comparaison qu'on voulait établir entre les 1.012 millions de 1837 et les 1.021 millions de 1829 : d'abord ces 1.012 étaient des dépenses prévues, 1.021 des dépenses effectuées, et il convenait d'attendre, si l'on voulait rapprocher 1837 et 1829, la loi des comptes de 1837, et les retraites, et les pensions, et les chemins, et les Américains, et les Grecs (1), et les fonds secrets, et le quai d'Orsay, et le Luxembourg ; de tenir compte aussi des dépenses de la Restauration dont Juillet nous avait libérés, Suisses, gardes du corps, grosse liste civile, etc. Et d'ailleurs s'il était vrai qu'un gouvernement choisi par le pays ne coutât que 9 millions de moins qu'un gouvernement imposé par l'étranger, comment oserait-on s'en applaudir ? « La Restauration, si prodigue, n'aurait dépensé que 9 millions de plus que la révolution qui avait promis d'être économe, et on oserait citer ce fait comme preuve de ce qu'on appelle la situation satisfaisante de nos finances ! La rougeur m'en monte au front. Si 9 millions étaient tout ce que le pays y a gagné je croirais devoir demander pardon à Dieu et à mes concitoyens de la part que j'ai pu y prendre » ! Phrase qui provoqua sur les bancs du centre les plus violents murmures et qui prouve de la part de Laffitte une ingratitude peu ordinaire. Il se mit ensuite en devoir d'établir qu'après un gouvernement qui avait payé 1.500 millions aux étrangers pour leur bienvenue et pour prolonger de 3 ans l'occupation de la France (car c'est ainsi que dans ce monde on présentait les événements de 1815-1818), 400 millions sacrifiés à leur demande pour une guerre impie contre la liberté de l'Espagne, 900 millions pour les émigrés, 600 millions de trop sur la rente depuis 1825 pour se faire des amis à la Bourse, etc., il était possible, et il était nécessaire, de ramener le budget à 800 millions. « Oui, ajoutait-il, les révolutions coûtent cher, mais quand on cherche à les détourner de leur but ; quand un grand fait national n'est considéré que comme un simple événement de cour..., qu'on choisit le remplaçant le plus près possible du remplacé..., qu'on ne veut pas plus de changement dans les choses que dans les personnes ; quand le pouvoir tombe entre les mains de quelques hommes venus avec l'étranger, qui opposent une prétendue quasi légitimité à la souveraineté nationale, quand les abus succèdent aux abus, les privilèges aux privilèges » ! Les contre-vérités, les

(1) En 1832 la France, la Russie et l'Angleterre avaient garanti un emprunt grec de 60 millions, en 3 séries, pour le relèvement des finances grecques. L'insuffisance des efforts du gouvernement grec et la persistance des abus amenèrent quelque résistance de ces cours et de leurs Parlements à la garantie de la troisième série.

fantaisies, abondent tellement dans cet extravagant discours qu'il serait vraiment trop long de les relever toutes. Moins violent, mais parfois bien injuste aussi, Berryer insista sur les déficits constants depuis 1830 oubliant que la Restauration, elle aussi, n'avait pas réussi, dans la période pénible de ses débuts, à couvrir ses dépenses par des recettes ordinaires, et nia qu'un gouvernement qui demandait pour 1837 40 millions de plus que le gouvernement précédent n'avait demandé pour 1830, bien que depuis quantité de dépenses eussent disparu, que des rentes viagères se fussent éteintes, fût un gouvernement à bon marché.

Telle fut l'attaque : Thiers le 15 juin présenta la défense. Sans doute une révolution coûtait toujours cher ; mais si après elle venaient les belles institutions, le développement sincère de la liberté, si le pays pouvait se livrer en toute sécurité à son mouvement progressif, il y gagnait encore des milliards. Certaines dépenses avaient disparu depuis 1830, mais d'autres étaient survenues, qu'il ne fallait pas regretter, les canaux, les ponts et chaussées, l'instruction primaire, les cultes, pour lesquels Juillet avait fait plus que la Restauration (1), le service rural des postes, etc. La Restauration avait très peu dépensé pour l'armée, parce que la véritable armée de la Restauration c'était la Sainte-Alliance ; la monarchie de Juillet avait dû faire davantage : mais le soldat revenait maintenant moins cher que sous la Restauration. La prospérité publique s'était accrue, et sans changement de tarif, même avec des tarifs moindres, les impôts rendaient maintenant plus qu'avant 1830. Se tournant ensuite vers Laffitte Thiers fit justice de ses étranges assertions sur la belle situation dont la France aurait joui sous son ministère, et lui rappela les embarras, les anxiétés dont il avait été tourmenté, les dangers dont le pays n'était sorti qu'après que le pouvoir eut été arraché de ses mains inhabiles. Sans Juillet 125 millions d'économies utiles n'auraient pas été faites et 80 millions de dépenses

(1) Il en était ainsi en effet pour le bas clergé et pour le culte dans les campagnes. Thiers parlait volontiers des 3.423.000 dont Juillet avait grossi le budget des cultes, notamment pour créer 1.600 succursales nouvelles et porter de 750 à 800 francs le traitement de 1.600 succursalistes.

Il est rigoureusement vrai, quelque surprenant que cela puisse paraître, que le budget des cultes fut en général sous Louis-Philippe plus élevé que sous Charles X, exception faite pour les quelques années du début, où une réaction anti-cléricale très violente amena une diminution : ainsi en 1832 le budget des cultes tomba à 33.815.192, au lieu de 35.891.500 en 1830. Mais à part cette exception l'augmentation est manifeste : 27.678.000 en 1824, 30.175.000 en 1826, 34.120.000 en 1834, plus de 39 millions en 1847. Les traitements des cardinaux, supprimés en 1830, furent rétablis, à la demande du gouvernement, en 1835.

inutiles auraient été continuées. Puis d'Argout, ministre des finances, reprenant par le détail certaines allégations des deux oppositions, rappela que l'on pouvait prévoir pour 1837 1.012 de dépenses et 1.024 de ressources, sans parler des plus-values probables et des bénéfices à attendre de la conversion des rentes, que l'on s'était engagé à proposer prochainement ; que si l'on tenait compte de l'amortissement les déficits apparents des premières années du nouveau régime n'existeraient pas en réalité ; que les travaux publics, la remise en état des forteresses et du matériel de guerre, avaient été œuvres essentiellement utiles et profitables ; que malgré la vente de 115.000 hectares de forêts, le produit des forêts n'était pas inférieur à ce qu'il avait été en 1830.

Recettes et dépenses de l'exercice 1837 subirent au cours de la discussion d'assez importants changements, ayant été portées, les premières à 1.027.572.203, les secondes à 1.027.059.018. La principale cause de ce grossissement des chiffres primitifs fut la loi, fort utile, du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, qui augmenta à la fois les charges et les ressources des départements et des communes, charges et ressources alors encore comprises dans le budget général de l'Etat. Portées au budget de 1836 pour 15.613.000, les dépenses départementales dites facultatives l'étaient à celui de 1837 pour 23.113.000. En effet la loi de 1836 mettait les chemins vicinaux légalement reconnus à la charge des communes, au moyen soit de prestations en nature de trois journées de travail au maximum, soit de centimes additionnels aux quatre contributions directes, au nombre de cinq au maximum ; aux chemins vicinaux de grande communication étaient attribuées des subventions prises sur les centimes ordinaires départementaux ou en cas de besoin sur des centimes spéciaux. D'autre part un article de la loi de finances qui admettait encore prorogation pour un an du bail des jeux publics en décrétait la prohibition à partir du 1er janvier 1838, c'est-à-dire qu'un produit assez important (la ville de Paris qui avait la jouissance des maisons de jeu payait pour cela 5 millions et demi au Trésor public et 1 million aux hôpitaux) maintenu encore pour 1836, allait être définitivement supprimé à partir du 1er janvier 1838. Ce fut la fin d'un long scandale, dit à la Chambre le duc de La Rochefoucauld Liancourt, d'un impôt de larmes et de sang, assis sur le déshonneur et le suicide. Après une intéressante discussion l'indignation des gens de bien l'emporta sur les objections, quoique incontestablement sérieuses, de ceux qui craignaient que supprimer les maisons de jeu ne fût pas supprimer les jeux eux-mêmes, et que les joueurs trouvassent tout de même à satisfaire leur funeste passion dans de louches tripots, asiles du vol et de l'assassinat. Renonçant

à cette honteuse ressource, la loi de finances en prépara une autre en stipulant que les donations entre vifs de rentes sur l'Etat ne seraient exemptes du droit d'enregistrement que si l'inscription existait depuis plus d'un an au nom du donateur ou de celui auquel il avait succédé ; on espérait ainsi couper court à la manœuvre, fréquemment employée lors des constitutions de dot, d'acheter des rentes pour la somme à donner et d'esquiver ainsi les droits d'enregistrement. Il y eut sur l'exercice 1837 pour 15.252.000 de crédits supplémentaires et pour 7.224.000 d'annulation de crédits. La loi du 3 avril 1839 le régla ainsi : 1.091.824.903 de recettes, 1.078.902.494 de dépenses ; près de 13 millions d'excédent.

Seconde période du règne de Louis-Philippe (1836-1840). — Loi de 1837 sur les travaux publics. — Avec le ministère Molé, qui recueillit en septembre 1836 la succession de Thiers, on entre dans la période à certains égards la plus brillante du règne de Louis-Philippe. Le blocus matrimonial que la mauvaise volonté persistante des cours de l'Europe opposait à la nouvelle dynastie est enfin forcé et l'héritier du trône va pouvoir, semble-t-il, assurer la perpétuité de la famille royale. L'inauguration du musée de Versailles se fait juste à point pour donner un plus grand éclat aux fêtes du mariage du duc d'Orléans. Définitivement victorieux des factions le gouvernement peut espérer pacifier les esprits en amnistiant les détenus pour crimes et délits politiques. La prise de Constantine, qui répare un grand revers, donne au gouvernement de Juillet un peu de cette gloire militaire qui lui aurait été si nécessaire pour s'affermir. La situation des finances est excellente, et Duchatel, ce ministre à qui il n'a manqué pour égaler les services de Louis ou de Humann que de les avoir administrées plus longtemps, n'exagérait pas quand, ouvrant le 4 janvier 1837 une session destinée à être féconde, bien qu'elle n'ait pas rempli toutes les espérances fondées sur elle, il rappelait que malgré plusieurs réductions d'impôts on avait dépassé les recettes des plus beaux temps de la Restauration, et que tout faisait prévoir une longue carrière de prospérité. La terreur qu'inspirait le déficit tendait à se dissiper : cette plaie de nos finances avait disparu ; les plus-values étaient constantes et considérables ; les impôts indirects, abstraction faite de la loterie, qui avaient rapporté 522 millions en 1831, avaient élevé leur rendement à 552 millions en 1833, 567 en 1834, 587 en 1835, 612 en 1836. Chaque époque, disait Duchatel, a ses destinées et ses devoirs particuliers ; la nôtre, toute pacifique, a pour mission d'instruire, de civiliser, d'enrichir. C'était annoncer de grandes entreprises de travaux publics, tâche essentielle désormais du gouvernement de Juillet.

Pour qu'il en eût les moyens matériels une œuvre préliminaire s'imposait : il fallait mettre à sa disposition les capitaux enfouis inutilement dans les caisses d'épargne et ceux qu'absorbait encore un vain simulacre d'amortissement. C'est ce que firent les deux lois des 31 mars et 17 mai 1837.

Les caisses d'épargne, cette utile fondation de Delessert en 1818, avaient obtenu beaucoup de succès, tant de succès que l'abondance des capitaux qui y étaient déposés, et qui ne pouvaient être employés qu'en rentes, commençait à devenir un embarras, surtout depuis que la hausse des rentes rendait plus difficile aux caisses de servir à leurs clients l'intérêt promis de 4 0/0. La loi du 5 juin 1835 avait limité les dépôts à 300 francs par semaine, le maximum des dépôts à 3.000, et autorisé versement de leurs fonds en comptes courants au Trésor. L'afflux des dépôts continua : les 216 caisses existantes eurent jusqu'à près de 100 millions de comptes courants au Trésor. Il était indispensable de rendre à la circulation une telle masse de capitaux qu'on ne pouvait plus laisser enfouie dans les caisses publiques : la loi du 31 mars 1837 chargea la caisse des dépôts et consignations, qui pouvait faire des prêts avec garantie, de recevoir et administrer, sous la garantie du Trésor, les fonds des caisses d'épargne ; elle pouvait les placer au Trésor, soit en compte courant à 4 0/0, soit en Bons royaux à échéance fixe ; elle recevait, en paiement des fonds dont le Trésor acquérait la disposition, des rentes 4 0/0 au pair (1). Cette loi ne garantissait pas contre le danger d'une panique qui provoquerait des demandes de remboursement en masse, mais elle rendait disponibles des capitaux jusque-là inactifs. En 1844 les dépôts atteindront 375.963.000 et, pour prévenir des dangers évidents, une loi de 1845 limitera le maximum des dépôts à 2.000 (avec les intérêts capitalisés). Il y en aura néanmoins encore 355 millions quand s'écroulera le trône de Louis-Philippe.

Il n'était pas moins nécessaire de rendre disponibles pour les travaux publics les réserves qu'entassait inutilement dans la Caisse d'amortissement la cessation des rachats sur les fonds ayant dépassé le pair. Dès le 4 janvier fut présenté un projet de loi affectant à un fonds extraordinaire pour les travaux publics les excédents de recette des budgets et les prélèvements qui viendraient à être faits sur les réserves de l'amortissement. Combattu par des adversaires de l'exécution des travaux par l'Etat, défendu par Duchatel, qui montra la nécessité de faire exécuter par l'Etat des travaux tels que routes, amélioration de rivières, etc., non productifs de bénéfice immédiat,

(1) Il en fut inscrit 3.753.224 pour un capital de 93.830.997, par ordonnance du 25 août 1837.

le projet fut voté le 17 mai. La loi de ce jour créa un budget extraordinaire pour les travaux publics, alimenté par la négociation des rentes que le ministre serait autorisé à faire inscrire jusqu'à concurrence des sommes nécessaires pour réaliser le capital des dépenses autorisées chaque année, rentes qui pourraient être données à la Caisse d'amortissement en échange des Bons possédés par elle en vertu de la loi du 10 juin 1833.

L'amortissement, comme il était naturel, était donc désormais relégué au second rang : les travaux publics passaient au premier. Les journaux amis du ministère, comme les *Débats*, se répandirent en éloges sur cette belle dotation des travaux publics, un des actes qui marquent un règne et le font vivre dans la mémoire des hommes, et qui assurent au ministère la profonde reconnaissance du pays. « Avec cette loi vraiment patriotique l'aspect de la France sera changé en 10 ans (*Débats*, 5 janvier 1837)... Aujourd'hui le désir le plus ardent du pays est d'atteindre dans le plus bref délai le niveau auquel d'autres peuples sont parvenus dans les arts utiles. Après avoir mis son ambition tantôt à promener son drapeau victorieux d'un bout de l'Europe à l'autre, tantôt à conquérir ses libertés, il le fait consister maintenant à embellir son territoire et à l'enrichir. Les merveilles dont il se préoccupe le plus maintenant sont celles de l'industrie et du travail créateur. C'est une gloire nouvelle qu'il veut acquérir après avoir successivement brillé dans toutes les carrières ». Estimant que le fonds consacré à cette grande œuvre pourrait être de 60 millions par an, ce journal se livrait à des calculs, d'ailleurs alors parfaitement exacts, sur la productivité de cette dépense qui reviendrait sous mille formes aux contribuables, au décuple, même au centuple, et qui procurerait au Trésor infiniment plus qu'il n'aurait sacrifié. Il comptait même — mais ici sa prévision devait être moins justifiée — que par là on réconcilierait les populations avec l'impôt et qu'on leur ferait aimer le pouvoir, qu'elles étaient trop portées à considérer comme un ennemi naturel. Excès d'optimisme que ne justifiaient pas, précisément alors, la résistance acharnée de la Chambre au projet de dotation du duc de Nemours et le succès considérable que rencontrait jusqu'au fond des campagnes la Lettre de M. de Cormenin sur la liste civile et l'apanage.

En réalité, cependant, la loi du 17 mai 1837 n'était pas exempte d'un inconvénient assez grave, résultant du régime singulier fait à l'amortissement par la loi du 10 juin 1833 ; les travaux publics se trouvaient dépendre du cours de la rente : si les cours tombaient au-dessous du pair les rachats de l'amortissement recommençaient *ipso facto*, les réserves de l'amortissement disparaissaient ; faudrait-il alors, disait Gaudin, fermer tout à coup les ateliers extraordinaires

ouverts dans un temps paisible sur tous les points de la France, afin de rendre la dotation qui les alimentait à sa véritable destination ? Que d'embarras en perspective ! N'arriverait-il pas qu'on y vît un motif impérieux et légitime d'abandonner la dette pour des besoins qui seraient bien réellement alors les plus pressants du pays ? Ou bien n'était-il pas à craindre, et plus encore, que le besoin d'avoir à sa disposition les réserves de l'amortissement n'empêchât une conversion qui, faisant disparaître le 5 pour quelque autre fonds à taux nominal moins élevé rendrait les fonds de l'amortissement à leur destination naturelle et légale, et faudrait-il payer les incontestables bienfaits des travaux publics d'une regrettable perpétuité de la dette ? Laffitte l'a dit formellement en combattant le projet de loi, et il a été en cette circonstance plus clairvoyant que dans bien d'autres. Certes, dans l'état où étaient alors les choses, mieux valait des routes, des canaux, des ports, des chemins de fer, qu'un amortissement plus énergique ; mais le mieux eût été qu'il n'y eût pas opposition entre ces deux intérêts et qu'on ne fût pas mis dans la nécessité de sacrifier l'un ou l'autre. C'est pourquoi il ne paraît pas que la loi de 1837 méritât tout l'enthousiasme avec lequel l'appréciaient les *Débats* : indépendamment des inconvénients bien connus que présente toujours, dans quelque circonstance que ce soit, l'ouverture d'un budget extraordinaire. Il semble d'ailleurs qu'on s'en soit assez vite aperçu et ce budget extraordinaire dura peu. Les travaux qu'il visait étaient des travaux de routes, de canaux, de ports. Il en fut décidé en 1837 (ordonnance du 25 août) pour une somme considérable, 193.054.000, dont 85.774.000 pour routes, 1 million spécialement pour achèvement des routes stratégiques de l'Ouest, 4.600.000 pour routes et ports de la Corse, 64.590.000 pour amélioration de rivières, 1.650.000 pour reconstruction de ponts, 6.600.000 pour achèvement des canaux entrepris en 1821 et 22.400.000 pour ports maritimes ; 6 millions pour chemins de fer. De ces fonds 19.580.000 devaient être dépensés en 1837, 35.705.000 en 1838 ; en réalité 44.774.000 seulement l'ont été effectivement. Dans un rapport du 29 juin 1839 sur les dépenses de 1840 Gouin estimait à 304.420.000 les sommes que ce budget extraordinaire permettrait de dépenser en sus de l'ordinaire ; il y voyait d'ailleurs un réel danger, et souhaitait que cette impulsion fût un peu contenue et ralentie, ne fût-ce que pour ne point désorganiser le marché de la main-d'œuvre. La loi du 6 juin 1840 qui régla le budget de 1837 s'inspira de ces craintes et supprima le budget extraordinaire : ce qui ne fut nullement, d'ailleurs, la suppression des ressources à lui affectées ; elles durent désormais être portées à un chapitre distinct du budget, et les dépenses qu'elles devaient couvrir faire une deuxième section du

budget des travaux publics. Ce ne fut pas un ralentissement dans ces travaux, bien au contraire. De 1837 à 1845 il a été dépensé pour les travaux dont s'occupait la loi de 1837 782 millions, dont environ 381 pour routes, 179 1/2 pour canaux, 116 1/2 pour amélioration de rivières, 105 1/2 pour ports et travaux maritimes, et la part des années 1841 à 1845 fut, surtout pour les routes, supérieure à celle des quatre premières. On comptait en 1824 14.259 kilomètres de routes royales à l'état d'entretien, 18.000 en 1830, près de 35.000 en 1848 ; les routes départementales passaient de 31.600 en 1830 à 43.800 en 1848 ; le progrès n'était pas moindre pour les chemins vicinaux, grâce surtout à la loi du 21 mai 1836 (1). Sur les 2.300 kilomètres de canaux entrepris sous la Restauration, 921 avaient été ouverts à la navigation ; il en existait, achevés ou non, 3.936 au 1er janvier 1846. C'est bien, sous le rapport des voies de communication, une France nouvelle qui est venue au monde dès la monarchie de juillet, et bien plus encore sous l'Empire.

Les chemins de fer : premières discussions. — Quant aux chemins de fer, auxquels le budget extraordinaire ne faisait encore qu'une part si restreinte, ils commençaient à exciter de grands enthousiasmes, de grandes espérances, et la France, qui s'était laissée distancer par l'Amérique, l'Angleterre, l'Allemagne, commençait à comprendre qu'ils allaient sans doute métamorphoser le monde. Ses deux premières lignes, Saint-Etienne à Andrezieux et Andrezieux à Roanne, avaient passé à peu près inaperçues ; celle de Saint-Etienne à Lyon, la première qui ait employé la traction par locomotives et qui ait été ouverte au service des voyageurs, attira davantage l'attention : dès 1836, elle en transportait 170.000 ; sa situation était prospère, et ses actionnaires — point des plus importants pour accréditer une entreprise si neuve et si hardie — se trouvaient avoir fait une très bonne affaire. Quand Emile Péreire, avec le concours de James de Rothschild, des Davillier, d'Eichthal, Thurneyssen, etc., eut obtenu les capitaux nécessaires pour mener à bien la concession à lui faite le 9 juillet 1835 d'une ligne de Paris à Saint-Germain, un nouveau pas, décisif, fut franchi. Le coût avait été

(1) Dans son rapport sur la loi du 11 juin 1842 relative aux chemins de fer Dufaure cite les chiffres suivants comme dépenses faites, de 1831 à la fin de 1841, pour les autres moyens de communication : ports, 69 millions ; canaux, 146.700.000 ; rivières, 99.915.000 ; routes et ponts, 137.180.000 ; indépendamment des crédits annuels pour entretien et grosses réparations, crédits passés de 27 millions en 1831 à plus de 45 et demi au budget de 1841.

Cf. la statistique des travaux publics publiée par Michel Chevalier dans l'*Annuaire de l'économie politique* de 1849.

estimé 3.300.000 ; il fut de 13 millions ; mais d'autre part la durée des travaux prévue pour 4 ans ne fut que de 2 et grâce à l'énergie de Péreire la ligne put être inaugurée le 24 août 1837, date de première importance dans l'histoire de nos voies ferrées. La reine, le duc et la duchesse d'Orléans, les ducs de Montpensier et d'Aumale, les ministres, les préfets de la Seine et de police, etc., honorèrent de leur présence l'inauguration, et Jules Janin dans un article des *Débats* du lendemain, exprima heureusement la profonde impression faite sur les Parisiens quand ils se sentirent « entraînés par cette force irrésistible et cependant obéissante, si rapide qu'on ne marche pas, on glisse ; on ne part pas, on arrive ». C'était un éloquent commentaire des écrits enthousiastes de Perdonnet, de Clapeyron, de Michel Chevalier, qui dans les *Débats*, dans ses *Lettres sur l'Amérique du Nord*, dans les *Intérêts matériels de la France*, menait campagne pour la constitution d'un réseau français : forçant les hésitations des pouvoirs publics ils déterminèrent Martin du Nord, ministre des travaux publics et du commerce dans le second cabinet Molé, à déposer dès le 6 mai 1837 un projet de loi pour la construction de six lignes : Paris à Orléans, Paris à Rouen, Paris à la frontière belge, Lyon à Marseille, Mulhouse à Thann, Alais à Beaucaire. Malheureusement ce ministère, en dépit des assertions optimistes des *Débats* qui croyaient la reconnaissance de la France assurée d'avance à qui ferait tant pour elle, avait peu d'autorité parce qu'il ne comprenait aucun des grands chefs parlementaires, ni Thiers, ni Guizot, ni le duc de Broglie ; et s'il ne les comprenait pas c'est parce que le roi préférait des ministres plus dociles et par lesquels il fût moins effacé. De là à mépriser et à contrecarrer ce que Thiers appela un jour un ministère de valets il n'y avait pas loin, et la distance fut rapidement franchie. Pour le pays les chemins de fer étaient un bien ; pour un Parlement, sourdement jaloux et mécontent, ils étaient surtout une occasion d'entamer la lutte contre gens que chacun presque se croyait des droits à remplacer. Puis, si les chemins de fer avaient des prôneurs enthousiastes, ils avaient aussi des détracteurs (1), des sceptiques ; Thiers avouait qu'ils présentaient quelques avantages pour le transport des voyageurs, mais pensait que l'usage en serait toujours limité à quelques lignes fort courtes et aboutissant à de grands centres, comme Paris, et déclarait se tenir pour fort heureux si l'on faisait 5 lieues de chemin

---

(1) Tel M. de la Gervaisais, bien mauvais prophète, qui demandait l'évacuation d'Alger « qui consomma la chute d'un trône et menace d'en ruiner un autre » et qui se prononçait énergiquement contre les chemins de fer, faciles à remplacer par de belles routes, avec avantage au double point de vue des frais et de la *rapidité*.

de fer par an ; et les bienveillants eux-mêmes étaient profondément divisés soit sur les questions de tracé, soit sur les graves questions de construction et d'exploitation par l'Etat ou par l'industrie privée, ou par leur concours combiné, sur la concession directe, l'adjudication, la subvention, la garantie d'intérêts. Bref la question n'était pas encore mûre et il eût fallu pour déjouer ces mauvaises volontés une autorité dont le ministère était dépourvu, une décision dont il ne donna pas toujours la preuve, même une conviction dont il n'était pas très animé, car il était visible que son parti n'était pas très nettement pris entre construction par l'Etat et concession à des Compagnies. Il n'y avait que deux des lignes proposées, celle de Marseille-Avignon et celle du Nord, pour lesquelles son parti fût tout à fait arrêté ; bientôt même il n'y en eut plus qu'une, cette dernière, pour laquelle on avait sous la main un entrepreneur tout trouvé, l'Anglais Cockerill, sur lequel on comptait beaucoup. Cette absence de conviction ferme, ces propositions de tronçons séparés les uns des autres et laissant redouter pour l'avenir soit la continuation de cet isolement, soit d'immenses et onéreux travaux pour les rejoindre, faisaient la partie belle aux mécontents et aux opposants de toute sorte. La répugnance à prendre une décision était invincible ; on ne put se mettre d'accord ni sur le mode ni sur le tracé, ni même sur l'ordre dans lequel on discuterait chacun des projets soumis à la Chambre, et il ne sortit de ce premier engagement que des votes uniquement bornés à quelques tronçons sans grande importance, Alais à Beaucaire, Bordeaux à La Teste, Epinac au canal de Bourgogne, Mulhouse à Thann (juin 1837).

Cependant le gouvernement ne se résignait pas à cette solution négative et en octobre et novembre Martin du Nord constitua une commission extraparlementaire pour trancher la question de la préférence à donner à l'Etat ou à l'industrie privée. Legrand, directeur général des ponts et chaussées, fit décider construction par l'Etat et, au lieu de lignes éparses, un réseau d'ensemble se composant de neuf grandes artères : Paris à Rouen et Le Havre, Paris à Lille ou à Valenciennes, Paris à Strasbourg, Paris à Lyon et Marseille, Paris à Nantes, Paris à Bordeaux, Paris à Bourges et à Toulouse, Bordeaux à Marseille, Lyon à Besançon et Bâle, soit environ 4.400 kilomètres, à construire, bien entendu, par séries ; les lignes les plus urgentes restaient celles de Belgique, de Rouen, d'Orléans et d'Avignon-Marseille. Telles étaient celles dont le projet de loi du 15 février 1838 demanda la construction immédiate, par l'Etat, pour que la construction fût faite à moindres frais (car on croyait alors à la possibilité pour l'Etat d'être économe), pour que les tarifs fussent modérés, pour que l'Etat en restât maître et pût les modifier

au besoin, et parce qu'il serait imprudent d'abandonner à l'industrie privée des lignes politiquement et militairement si importantes, funeste d'offrir à l'agiotage, cette plaie de notre époque, des aliments nouveaux susceptibles de lui donner la plus effrayante extension. On prévoyait une dépense de 80 millions pour le Nord, de 32 pour le Rouen, de 20 pour l'Orléans, de 32 pour l'Avignon-Marseille. La belle situation des finances publiques autorisait à penser que l'Etat n'aurait pas de peine à se procurer ce capital.

Une des singularités de cette histoire est de voir l'accueil fait à ce projet par les partis de gauche. Tout au rebours de ce que nous voyons de nos jours ils repoussèrent ce cadeau à l'Etat et prirent énergiquement fait et cause pour l'industrie privée, peu habituée à trouver de ce côté tant de sympathie et d'appui. La raison de cette attitude, qui paraît aujourd'hui surprenante, est tout entière d'ordre politique (et nullement celle qu'a dite Fournière dans l'*Histoire Socialiste*, à savoir que le monde des affaires n'avait pas voulu se laisser évincer de la construction des chemins de fer et des bénéfices qu'il en pouvait attendre) ; l'opposition que rencontra le projet de loi fut une opposition politique, une opposition systématiquement anti-gouvernementale, qui n'entendait pas laisser à un ministère peu goûté d'elle, ni même au roi, la puissance, le prestige, le mérite, que devait lui procurer une si belle entreprise menée à bien. Faire faire des chemins de fer par l'Etat, c'était, dira Billault, doctrine de gouvernement absolu, inadmissible sous un gouvernement constitutionnel ; tandis que les *Débats* soutiendront au contraire (14 avril 1838) que s'il y a des entreprises promettant des résultats exceptionnellement brillants et dont les imaginations soient vivement frappées, il est indispensable que le gouvernement s'y réserve une place tout à fait éminente ; vouloir le mettre hors la loi à propos des chemins de fer serait plus qu'une faute d'administration, ce serait une faute politique énorme. La commission fut composée surtout d'adversaires de Molé, Odilon Barrot, Thiers, Rémusat, Berryer, Duvergier de Hauranne, etc. ; elle prit pour rapporteur Arago qu'elle savait devoir être hostile et qui même dépassa toutes ses espérances, dans ce célèbre rapport où la science, a dit si bien Michel Chevalier, est sophistiquée par la passion. Elle est même sophistiquée parfois par autre chose, comme quand Arago prédit que catarrhes, pleurésies et fluxions de poitrine seront l'inévitable lot des imprudents qui se laisseront traîner sous des tunnels, que les chemins de fer efféminant les troupes et leur faisant perdre l'habitude des grandes marches seront funestes au point de vue militaire. Tout au moins réclame-t-il l'exécution de semblables entreprises par l'industrie particulière, parce qu'elle seule

a le secret du juste rapport entre les avantages et les dépenses, que seule elle sait approprier les travaux à leur fin et écarter les folles dépenses auxquelles entraîne la manie du grandiose, et qui a tant besoin en France d'être encouragée et développée. Mais à cette remarque, aussi juste que généralement méconnue, il ajoute ce pitoyable argument que l'art des chemins de fer étant encore dans l'enfance il faut attendre pour pouvoir profiter des améliorations qui ne manqueront pas de survenir, et cet autre aussi que la situation financière interdit de se livrer à de telles entreprises ; un pays n'est pas dans un état normal lorsque 23 années de paix n'ont amené aucune diminution de sa dette ; or on ne peut faire face à ces dépenses avec les seuls excédents de recette et les réserves de l'amortissement. « Si, concluait son rapport, nous avons rejeté le projet, c'est qu'il ne nous paraissait répondre ni aux règles les plus sages de la prudence ni aux exigences les plus évidentes de la situation ; nous eussions voulu pouvoir par des amendements arriver à une disposition immédiatement exécutable, mais la forme du projet s'y opposait ; il a fallu nous arrêter devant l'impossible ». C'était donc une condamnation absolue et sans phrase : la commission déclarait sans ambage par l'organe de son rapporteur qu'elle ne voulait rien. En vain le ministre fit des concessions, s'en tint aux quatre lignes les plus pressées, se restreignit même à celle du Nord et à celle de Marseille-Avignon, admit le concours de l'industrie privée, dont Molé était si loin d'être l'ennemi que jadis sous Napoléon, quand de Rome à Hambourg l'Empire français était un vaste chantier il en avait infiniment regretté l'absence ; il admit tout en un mot, excepté que par humeur on se refusât à une transaction nécessaire ; en vain Lacave-Laplagne rappela que la situation financière n'était pas un obstacle, que les sommes déjà consacrées aux travaux publics avaient produit plus que l'intérêt des capitaux qui y avaient été employés et étaient pour beaucoup dans l'accroissement des revenus indirects ; le comte Jaubert, que l'esprit d'association était encore extrêmement peu développé et que l'infâme trafic des actions, auquel on avait assisté, pouvait être pour lui un dissolvant très actif, qu'il fallait à présent lui épargner ; Legrand, que les véritables amis de l'industrie particulière, du nombre desquels il s'honorait d'être, devaient être précisément les plus attentifs à ne pas la laisser se compromettre dans des entreprises gigantesques et trop au-dessus de ses forces, qu'elle pourrait par la suite utilement employer dans des lignes déjà préparées et de moindre développement ; rien ne put triompher des répugnances de la commission. Arago, paradoxal jusqu'au bout, termina les débats en conseillant au gouvernement de dépenser toute son activité dans les routes, rivières et canaux

« qui valent mieux que les chemins de fer pour le transport des marchandises » et une grosse majorité, 196 contre 69, rejeta dédaigneusement le projet. Vote fâcheux pour le régime parlementaire, dont se révéla ce jour-là une des pires faiblesses, le sacrifice de l'intérêt public à la poursuite effrénée du pouvoir ; vote à tous égards déplorable, qui retarda de 4 ans l'exécution en France des chemins de fer et nous laissa plus loin que jamais derrière les autres nations de l'Europe. Les Compagnies avaient été repoussées en 1837, l'Etat l'était en 1838. Tout plan d'ensemble fut maintenant pour longtemps laissé de côté et il ne fut plus question que de lignes particulières : le Strasbourg-Bâle concédé d'urgence, dès avant la discussion, le 6 mars 1838, pour devancer s'il était possible le gouvernement badois ; les lignes de Rouen et d'Orléans concédées par loi du 6 juillet 1838 à des Compagnies particulières ; Versailles rive droite et Versailles rive gauche, dont la concession remontait à 1836 : toutes plus ou moins languissantes et embarrassées, à deux exceptions près, le Versailles rive droite et le Saint-Etienne-Lyon ; partout ailleurs les actions étaient profondément tombées ; le Versailles rive gauche, surtout, devait être longtemps un véritable épouvantail pour les capitalistes. De sorte qu'à toutes les autres difficultés que rencontrait l'introduction en France des chemins de fer allait s'ajouter celle de trouver des capitaux pour des entreprises dont l'histoire se composait surtout de déboires et de désastres.

Les budgets de 1838 et de 1839. Nouvelles discussions sur la conversion. — Cependant cette situation financière, dont on se faisait argument contre les entreprises de voies ferrées, n'autorisait, à la considérer avec des yeux exempts de passion, aucune inquiétude. On était, incontestablement, dans la période des excédents et des plus-values. Le budget de 1838, œuvre de Duchatel, voté le 20 juillet 1837, prévoyait 1.039.318.931 de dépenses, 1.056.302.461 de recettes ; il se régla par la loi du 15 janvier 1841 avec 1.135.184.920 de dépenses et 1.149.612.932 de recettes, 14 millions d'excédent. En déposant au début de la session de 1838 le projet de budget de 1839, 1.062 millions de dépenses et 1.074 millions de recettes, Lacave-Laplagne pouvait sans altérer la vérité faire un tableau brillant des finances de la monarchie de juillet ; il avait été fait face à tous les frais extraordinaires que la révolution avait entraînés, augmentation de l'armée, levée des gardes nationales : il avait été supprimé des impôts, accordé des augmentations de dotation à beaucoup de services utiles, cultes, instruction publique, travaux publics ; les 8 années écoulées depuis 1830 avaient donné en tout 8.929 millions de ressources ordinaires ou extraordinaires et 8.898 de dépenses.

Ganneron, rapporteur des dépenses, confirma (26 avril) cet exposé rassurant, non sans mettre en garde toutefois contre les dangers de trop sacrifier à la manie des travaux publics (les canaux, par exemple, avaient déjà coûté à l'Etat plus de 300 millions et ne lui en rapportaient pas plus de 2), et dans son rapport sur les recettes, Sapey, montrant l'équilibre et même les excédents assurés depuis 1835, n'hésita pas à dire qu'en persévérant dans les mêmes voies et à condition de ne pas se laisser aller à la tentation des augmentations de dépense et des crédits extraordinaires et supplémentaires, la France pouvait avoir les finances les plus prospères de l'Europe. Les attaques ordinaires de Chapuis de Montlaville contre ces travaux énormes refusés à l'industrie particulière qui les réclame parce qu'on veut élargir le cercle d'influence des agents de l'administration et de la police, de Salverte, d'Auguis, contre les gros traitements, les prodigalités systématiques et constantes, ne purent affaiblir l'impression favorable produite par ces rapports. Elle eût été meilleure, toutefois, et la solidité des finances françaises eût été mieux assurée si l'on avait su profiter de ces favorables circonstances pour alléger le fardeau de la dette par une conversion de plus en plus nécessaire.

Dès que le projet du budget de 1839 eut été déposé Gouin reprit sa proposition de conversion, et Passy, qui maintenant n'était plus ministre, en fit l'objet d'un rapport des plus favorables ; le 5 0/0 était à 107, il aurait été plus haut sans la perspective même de la conversion, et le taux véritable de l'intérêt n'était plus maintenant que de 4 (1). La discussion s'ouvrit le 2 mai ; Muret de Bord, Duchatel, jadis hostiles à la conversion, s'en montrèrent cette fois très partisans ; il semblait vraiment que chacun retrouvât après être sorti du ministère une liberté d'opinion qui n'existait pas pendant qu'on y était, et malheureusement ce soupçon était fondé ; le roi, ennemi de la conversion, empêchait ses ministres de s'y rallier. Une nouvelle preuve en fut fournie en la circonstance par Lacave-Laplagne qui tout en se disant favorable en principe à cette mesure la jugea en ce moment inopportune et dangereuse à cause de la crise financière et monétaire qui sévissait aux Etats-Unis à la suite des mesures de Jackson contre les banques et dont le contre-coup se faisait sentir en Angleterre et en Hollande ; tous les prétextes étaient bons pour écarter l'importune proposition.

On entendit Liadières contester à l'Etat le droit de remboursement sous prétexte que rembourser à 100 un capital qui vaut davantage

---

(1) Le 17 avril 1838 le 5 0/0 était à 108,60 ; le 4 1/2 à 103,50 ; le 4 à 101,25, et le 3 à 81.

(témoin le cours de la Bourse) est chose contraire à l'honnêteté ; Lamartine, représenter la conversion comme fatale au crédit et profiter de la circonstance pour faire un pompeux éloge de ce crédit à qui on doit, et la libération du territoire, et le solde des arriérés, et l'indemnité du milliard, et trois révolutions consécutives faites sans que la fortune publique en ait été seulement ébranlée, et les canaux, et les chemins de fer, et 100 millions de travaux publics à Paris, à Alger, et la possibilité de rêver de travaux plus gigantesques encore : qui est comme le patriotisme de l'argent ; qui peut opérer les mêmes prodiges que l'autre patriotisme, mais qui veut les mêmes garanties, la même sécurité ; il y aurait autant d'ingratitude que d'imprévoyance à donner seulement, non pas un grief, mais une apparence de grief, un crédit. Duchatel qui l'année précédente, étant ministre, avait parlé pour l'ajournement de la conversion, parla maintenant avec force en sa faveur, et selon le mode le plus simple et le plus pratique, sans augmentation de capital, en 4 1/2. Laffitte, raisonnant naturellement en banquier, demanda du 3 0/0 ou tout au moins du 3 1/2. La commission se prononça formellement pour la conversion. Entre les projets proposés, 4 1/2, 4, 3 1/2, comme elle tenait à rendre la vie à l'amortissement, bien en danger depuis la rapide ascension des rentes vers le pair, elle voulait la conversion ou en 4 1/2, ou aussi, selon les préférences des porteurs, en 3 1/2 à 83,33, soit 4,17 pour 5 francs de rente 5 0/0. La Chambre aima mieux une combinaison moins limitée et vota la conversion (par 251 voix contre 145), à condition qu'elle donnât pour résultat définitif sur l'intérêt des rentes échangées une diminution effective d'au moins 0,50 par 5 francs de rente, et que le capital nominal des rentes substituées ne présentât point une augmentation de plus de 20 0/0 sur la somme qui aurait été remboursée. En réalité ses préférences étaient pour le 4 1/2. La conversion avec augmentation de capital effrayait beaucoup de gens, encore qu'on montrât par l'exemple du 3 0/0 de Villèle qu'un fonds émis à 75 avait été jusqu'ici racheté par l'amortissement au prix moyen de 72 et qu'ainsi un fonds au-dessous du pair pouvait très bien ne pas être onéreux pour l'Etat, bien au contraire.

Restait la Chambre des pairs dont les dispositions étaient fort différentes et dont la commission prit pour rapporteur le comte Roy, toujours aussi mal disposé. Son rapport (8 juin) fit un tableau tout à fait poussé au noir des conséquences possibles d'une conversion. Nous ne sommes pas encore, disait-il, dans des temps ordinaires : la terre tremble sous nos pas ; la société a été bouleversée par une révolution qui a semé force divisions et mécontentements ; ce n'était pas le moment d'envenimer les plaies au lieu de les cica-

triser, de troubler l'existence de plus de 100.000 familles modestes qui à Paris vivent pauvrement de la rente et d'affronter de tels dangers pour une économie presque insensible, destinée à aller se perdre dans nos énormes dépenses. L'offre du remboursement n'était pour lui qu'un sacrifice ou une menace : si elle était acceptée elle ne pourrait avoir lieu. D'ailleurs les lois qui agissent sur le passé, qui stipulent des choses auxquelles on n'a pas dû s'attendre, sont toujours empreintes d'un caractère de violence et d'injustice et rencontrent beaucoup de résistance.

La discussion sur ce rapport s'étant ouverte le 19 juin, la Chambre entendit d'abord le marquis d'Audiffret, qui dans un long discours, dont la substance a passé dans son *Système financier de la France*, se garda bien au contraire de contester le droit de l'Etat de rembourser, ni même l'opportunité, au point de vue financier tout au moins, sinon au point de vue politique, d'en faire usage ; toutefois n'aimant qu'une conversion parfaitement simple et dégagée de tout accroissement de capital, inquiet de voir que ce genre de complication n'avait pas été absolument exclu par la Chambre des députés, alors qu'il aurait fallu convertir en 4 1/2 purement et simplement sans même rien proposer d'autre, il conseillait de surseoir, de ne pas courir les chances de cette opération pour un bénéfice trop faible, et d'attendre le jour où le gouvernement aurait pu démontrer la nécessité et les avantages de cette opération par une souscription publique d'adjudicataires, tout prêts à consentir une condition égale ou même inférieure à celle que l'équité conseille d'offrir aux porteurs des anciens titres. D'Argout, au contraire, se prononça pour et tout de suite, cita l'exemple de l'Angleterre, de la Prusse, de l'Autriche, d'une foule d'Etats allemands, réclama conversion au-dessous du pair pour assurer toute sa puissance à l'amortissement « cette vieille garde de nos finances » et insista sur la nécessité, au début d'une période qui devait être selon toute probabilité féconde en travaux publics, de faire baisser le taux de l'intérêt. Humann aussi déclara ne pas comprendre qu'on contestât encore à l'Etat, après 14 ans de discussion, un droit cependant incontestable, et qu'on craignît un échec alors que le crédit ayant prouvé sa force dans les temps malheureux la développerait bien davantage encore dans les temps de prospérité.

Mais le parti des pairs était pris, le roi les avait gagnés à ses vues et 124 voix contre 34 rejetèrent le projet de loi. Un député, Monnier de la Sizeraane, avait dit le véritable mot sur cette affaire, mot très vrai alors, encore plus vrai malheureusement de nos jours : en France on a plus de sollicitude pour ceux qui reçoivent que pour ceux qui paient. Une telle habitude peut ruiner les finances d'une

nation. En 1838 elle les empêchait seulement de prendre tout leur essor. En finance, comme pour les chemins de fer, nous restions en-deçà des Etats vraiment éclairés de l'Europe. Résultat lamentable du désarroi jeté dans le monde politique par la rancune des parlementaires les plus influents contre un ministère qui n'était pas le leur, et contre lequel ils étaient à la veille d'engager cette lutte acharnée et funeste connue dans notre histoire parlementaire sous le nom de coalition. Temps d'agitation confuse, de politique sans grandeur, auquel on peut demander compte de tout le bien qu'il était alors facile de faire et qui ne fut pas fait. C'était, disaient les ambitions coalisées pour l'assaut du pouvoir quoique profondément divisées entre elles, la lutte de l'indépendance contre la servitude, de la droiture contre la duplicité, de l'honnêteté contre la corruption. C'était plutôt la colère d'ambitions impatientes contre un ministère coupable surtout de trop durer. Il leur tint tête avec une fermeté inlassable, et réussit à faire retrancher de la fameuse adresse de 1839 la phrase la plus agressive, mais n'y ayant réussi qu'à une majorité insuffisante à son gré, il fit dissoudre la Chambre, échoua aux élections, démissionna, et laissa le pays dans une extrême confusion, dont ne le tira que la preuve faite, par l'insurrection du 12 mai 1839, que le péril révolutionnaire était toujours là et qu'il fallait compter avec lui.

Prospérité des finances. — Du moins pendant cette funeste crise politique la bonne situation des finances ne fut-elle pas entamée. Le budget de 1840 fut voté (10 août 1839), comme les précédents, avec un bel excédent, 1.089.913.487 en dépenses, 1.115.765.222 en recettes. Il y eut, comme toujours, des prophètes de malheur : Portalis, réclamant avec raison des économies, mais exagérant d'une façon vraiment inqualifiable, affirma qu'on marchait tout droit à la banqueroute parce qu'on avait plus d'employés que sous l'Empire, trop de magistrats, qu'on payait trop de pensions, etc. Heureuse cependant la France si tous les régimes qu'elle a connus avaient tenu les cordons de la bourse aussi serrés que le faisait alors la bourgeoisie censitaire ! Précisément en cette session (où les juges de 7e classe furent enfin portés de 1.250 à 1.500, ce qui ne peut passer pour une prodigalité excessive) la commission du budget s'opposait au rétablissement des secrétaires généraux, au rétablissement des traitements de la cour des comptes au chiffre d'avant 1832, à l'élévation des recteurs à 8.000 ; aux receveurs généraux dont depuis 1814 l'allocation globale avait été abaissée de 14 millions à 4.775.000 elle ne voulait pas qu'on rétablît 500.000 francs retranchés en 1838 et accordait péniblement 300.000 seulement.

Même en cette session fut demandée (ou plutôt redemandée car la proposition avait déjà été faite en 1838) une économie d'un autre genre, de portée plus politique que financière, mais néanmoins curieuse à mentionner : Gauguier, un opposant ardent, demanda suppression du traitement des députés fonctionnaires publics pendant les sessions par cette raison que les traitements ne sont dus que quand les fonctions sont remplies, et par cette autre surtout, à peine dissimulée, que l'opposition voulait écarter de la Chambre les fonctionnaires ; l'auteur de la proposition faisait ressortir que sur 459 membres la Chambre n'en comptait que 232 qui ne fussent pas salariés ; 172 étaient des fonctionnaires ou des officiers en activité, 55 autres des fonctionnaires en retraite. C'était déjà entamer la campagne pour la réforme parlementaire qui allait devenir de plus en plus un des grands cris de guerre contre le gouvernement de Juillet.

Cependant au milieu de la rapide succession des ministères, les plus-values continuaient, les budgets se soldaient en excédent (1) et malgré l'agitation croissante des esprits le bel ordre des finances se maintenait. Pour la troisième fois en 1840 (et ce ne sera pas la dernière) une proposition de conversion du 5 0/0 en 4 1/2 au pair ou en 3 1/2 à 86,83 fut faite, réussit à la Chambre qui vota la conversion en 4 1/2, mais échoua à la Chambre des pairs ; cette dernière, trop docile aux influences du château, devait rester jusqu'au bout intraitable et c'est à elle qu'a été dû ce paradoxe d'un Etat payant 5 quand il aurait pu ne payer que 4 ou 4 1/2. En revanche fut facilement voté le renouvellement pour jusqu'au 31 décembre 1867 du privilège de la Banque de France qui allait expirer en 1843 ; il parut contre-indiqué de faire subir aucun changement à une institution jouissant d'un tel prestige et d'une telle solidité, rendant les inappréciables services dont Rossi, rapporteur du projet de loi à la Chambre des pairs, se complut à retracer le tableau, ayant toujours maintenu l'escompte à 4 0/0 alors qu'il s'élevait à Londres à 6, à 8, à 10 0/0, à Philadelphie un instant jusqu'à 36 : et les pétitions des banques départementales demandant une fédération des banques françaises ne furent pas prises en considération. On se borna à étendre aux effets publics français la faculté dont jouissaient les rentes 5 0/0 et les actions de la Banque d'être admis en garantie d'effets à deux

(1) En 1836, 30.600.000 d'excédent ; en 1837, 12.900.000 ; en 1838, 14.400.000 ; en 1839, 16.400.000 (1.195.545.884 de recette, 1.179.046.335 de dépense). Pendant ces dix premières années du règne de Louis-Philippe, les recettes totales ordinaires et extraordinaires, se sont montées, approximativement, à 11.315 millions, les dépenses à 11.185 : situation éminemment favorable. Les excédents de recette sont la règle de 1834 à 1839.

signatures : et les autres modifications que réclamèrent des députés de l'opposition militante, suppression de la troisième signature, extension du délai d'escompte à 4 mois ou même à 6 mois, etc., furent écartées. On demanda la mise en circulation de billets inférieurs à 500 francs, alors la plus petite coupure qui existât ; il parut plus prudent de ne pas l'accorder, dans la crainte, disait Rossi, que les billets de faible coupure ne tombassent entre les mains de gens peu éclairés, et pouvant à certains moments produire par leurs alarmes une terreur panique et générale. Prolongé aussi jusqu'au 1er janvier 1852 le monopole du tabac (dont le rendement toujours croissant venait de s'élever en 1839 à 64 millions et demi). Le budget de 1841 était voté le 15 juillet avec un excédent apparent de 25 millions (1.187.842.234 de dépenses et 1.211.885.666 de recettes) et sans doute de bien davantage avec les plus-values ordinaires; dans ces deux chiffres étaient compris 72 millions pour les travaux publics extraordinaires, en conséquence de la loi du 6 juin. Il y avait, il est vrai, les crédits extraordinaires et supplémentaires : mais ce danger, réel, était bien atténué lorsqu'on voyait comme en 1839 pour 19.850.000 de crédits extraordinaires ou supplémentaires, 15 millions d'annulations. 1840 (à ne compter que la première partie de l'année) en demanda davantage, 59.505.450, mais eut encore 24 millions et demi d'annulations : les besoins de l'armée d'Afrique en étaient la principale cause. Un certain retour offensif de l'opinion hostile à la conquête de l'Algérie s'en suivit : il fut dit à propos de ces demandes que depuis 1831 jusqu'à 1840 l'Algérie nous avait coûté 343.220.000, 1.412 soldats tués, 22.495 morts dans les hôpitaux. La commission voulait amener le gouvernement à proposer dans la session suivante un plan de domination et d'occupation de l'Algérie ; on s'en abstint, par la raison que les Arabes suivant de très près les débats des Chambres et connaissant par eux et nos projets et nos irrésolutions, savaient en tirer bon parti. En dépit des frais de cette guerre la situation financière était magnifique, le 15 juillet 1840, lorsque, le budget voté, la session se termina. Or c'était ce jour-là même que, à Londres, les quatre grandes monarchies de l'Europe s'entendaient à l'insu et à l'exclusion de la France pour régler à elles seules la question d'Orient contre les intérêts de notre protégé Méhémet Ali, pacha d'Egypte ; et il suffit de cet incident inattendu pour changer les choses du tout au tout et ouvrir dans l'histoire des finances de la monarchie de juillet une nouvelle période très sensiblement différente des deux premières.

CHAPITRE IV

SECONDE PARTIE DU RÈGNE DE LOUIS-PHILIPPE (1840-1848)

La crise extérieure en 1840 et ses répercussions financières. — Si les intérêts matériels de la France n'étaient pas atteints en cette affaire, l'honneur national l'était au plus haut degré, et l'honneur national était alors le plus vif souci du pays. L'affront était cruel et il était public ; un cri de guerre retentit dans toute la France. Thiers, d'abord hésitant, ne tarda pas à se montrer très belliqueux : Louis-Philippe, beaucoup plus prudent, très décidé au fond (c'est le plus grand service qu'il ait rendu à la France) à ne pas se laisser entraîner dans l'effroyable aventure d'une guerre, ne s'associa au mouvement que juste dans la mesure nécessaire pour ne pas trop froisser le sentiment public. Mais, fût-on même décidé à ne pas tirer l'épée pour Méhémet Ali, dont la popularité un peu factice ne devait pas tarder d'ailleurs à baisser beaucoup, l'état de choses subitement révélé par le traité de Londres était trop menaçant pour qu'on pût se dispenser d'armer. Coup sur coup une ordonnance royale du 29 juillet ouvrit un crédit extraordinaire au ministre de la marine de 8.120.000 francs, une autre du 5 août un crédit de 56.115.000 fr. au ministre de la guerre, en attendant 18.986.000 encore à la guerre le 24 août, puis 51.674.000 le 21 septembre ; la seconde portion des contingents des classes de 1834 à 1838 fut appelée à l'activité ; il fut créé par ordonnances des 28 et 29 septembre 12 nouveaux régiments d'infanterie, 19 bataillons de chasseurs, 6 régiments de cavalerie légère, 32 batteries nouvelles d'artillerie, 16 compagnies du train, etc ; l'armée fut portée à 500.000 hommes ; 12 millions furent destinés aux fortifications de Paris. Thiers donna six jours à de Chabaud Latour, aide de camp du duc d Orléans, pour tracer un projet et dès le 13 septembre les travaux commencèrent. Toutes ces mesures devaient être sanctionnées par les Chambres dans leur plus prochaine session. Quand elles se réunirent, le 5 novembre, 164.984.174 de

crédits extraordinaires, dont 156 1/2 pour la guerre et la marine, et 20 millions de crédits supplémentaires, pesaient déjà sur le budget de 1840 et en bouleversaient l'aspect du tout en tout. Les dépenses de la guerre et de la marine avaient été prévues pour 1840, 247.701.470 et 72.015.800 ; pour 1841, elles venaient de l'être pour 251.541.182 et 74.028.300 ; elles allaient l'être pour 1842, 325.802.035 et 125.607.614; pour 1843, 330.580. 792 et 106.905.876. Il suffit de citer ces chiffres pour faire toucher du doigt toute la gravité de la véritable révolution budgétaire amenée par les événements de 1840. Non moins violemment secouée par la tempête la Bourse vit le 5 0/0 tomber de 119,40 à 100,40 ; le 3 0/0, de 86,65 à 78,75 et un instant même à 65,90. Cependant le 5 0/0 ne perdit pas le pair et ce fut une chance heureuse ; qu'il tombât au-dessous de 100, et c étaient alors les réserves de l'amortissement, l'espoir suprême, qui s'évanouissaient.

Quoique, à bref délai, la paix eût été assurée par le départ de Thiers et l'avènement de Guizot, avec Humann aux finances, le temps des gros sacrifices n'était pas terminé. Après que Humann eut déposé, le 7 décembre, un projet de loi homologuant les 184 millions de crédits ouverts par ordonnance en 1840 (sans compter 9 millions pour les inondations dont les départements du Sud-Est furent victimes à la fin de cette année), il ne tarda point (12 décembre) à en demander 206 autres pour 1841 dont le budget avait été voté sur de tout autres bases ; à savoir 146.179.000 pour la guerre et la marine, 26.836.000 pour l'armée d'Afrique, puis d'autres encore, en tout 206 millions, non compris les fortifications de Paris pour lesquelles il allait être demandé 127 millions en sus de 13 déjà employés : en tout plus de 471 millions, dont environ 430 pour la guerre et la marine. Encore ces chiffres sont-ils plutôt au-dessous de la réalité ; dans un remarquable discours Humann évaluait à 500 millions le découvert déjà existant, outre 534 millions de travaux de ponts et chaussées restant à faire, adjurait la Chambre de s'arrêter dans la voie des dépenses sans quoi il lui serait impossible de remettre l'ordre dans les finances, et faisait à ce propos une description trop vraie de la tendance des Chambres à la dépense ; tout le monde voulait avoir qui son canal, qui sa route, qui son chemin de fer, et pour le faire voter on faisait des *chapelets* de propositions réunies ensemble, de manière qu'il y eût pour cet ensemble une majorité assurée, quoique chacune d'elles n'intéressât, à vrai dire, qu'une petite minorité. Puis on avait multiplié les sociétés anonymes, les compagnies aux actionnaires invisibles, et créé ainsi dans le pays une nouvelle classe d'hommes, très nombreux intéressés à la dépense, parce qu'ils y trouvaient leur avantage personnel sous le voile de l'anonymat. Les crédits supplémentaires se votaient avec une

facilité inquiétante : tout crédit repoussé était presque toujours sûr de réapparaître sous forme de crédit supplémentaire ; on arrachait au budget des rognures, mais on lui laissait prendre sans résistance des prolongements considérables. La renonciation à ces mauvaises habitudes était la condition du rétablissement de l'ordre, maintenant surtout que les événements imposaient des dépenses considérables et imprévues. Et il insistait pour qu'on remît à des temps plus heureux la continuation des travaux publics, en quoi il ne fut entendu qu'à moitié : les Chambres, en tout temps, sont peu disposées à supprimer les dépenses dont leurs électeurs profitent.

La commission à laquelle fut confié l'examen des crédits de 1840 fut sévère pour le cabinet précédent, et ne ménagea point les critiques à l'ardeur belliqueuse de M. Thiers, Mars I, disait-on par allusion à la date de la formation de son ministère (1er mars 1840). On lui reprocha notamment d'avoir constitué des unités nouvelles, et par conséquent des cadres fort coûteux, au lieu de s'être borné à augmenter le nombre des bataillons et des escadrons par régiment. On lui demanda s'il était d'une bonne politique de désarmer la France financièrement et de lui inspirer le goût de la guerre et de la dépense. Mais il était bien difficile de revenir sur les faits accomplis, et les crédits furent homologués dans l'une et l'autre Chambre. Déduction faite des plus-values d'impôts le déficit total de l'année 1840 se trouva être de 138.004.530 (dépenses 1.363.711.102, recettes 1.225.706.572, loi du 6 juin 1843), inférieur à ce qu'on avait craint d'abord ; mais l'ère des déficits était rouverte et le fait était grave. Quant aux crédits extraordinaires de 1841, ils donnèrent lieu aussi à de véhémentes protestations contre la politique dépensière dont le gouvernement avait semblé s'inspirer et ils furent réduits de 260 millions à 154, dont 112 et demi pour la guerre (loi du 11 juin 1841) plus 20.274.352 de crédits supplémentaires. On entendit de nouveau Piscatory et Desjobert parler contre les crédits de l'armée d'Afrique et soutenir qu'en cas de guerre européenne l'abandon de cette funeste conquête serait inévitable et même désirable, notre armée, autrement, devant s'en trouver singulièrement affaiblie. Au contraire n'était-il pas indiqué de pousser plus énergiquement la conquête, afin, en cas de guerre européenne, de n'avoir pas à diviser nos forces ? Les Chambres paraissent s'en être avisées, car de l'effectif de 38.000 hommes, fixé par le budget de 1841, les crédits extraordinaires permirent de porter l'effectif à 70.000 hommes, et les opérations du général Bugeaud s'en trouvèrent bien.

Les 127 millions pour les fortifications de Paris furent plus contestés encore pour des raisons qui n'étaient pas d'ailleurs, le plus souvent, d'ordre financier ; l'embastillement de Paris, comme on

disait alors, était, aux yeux de l'extrême-gauche, la révolution désormais impossible, et elle le combattait avec passion ; les forts détachés, surtout, étaient l'objet de sa haine la plus ardente. D'autres croyaient ou affectaient de croire que Paris fortifié serait un Paris bêtifié, que le projet était un coup d'Etat contre l'esprit. Entre partisans de l'enceinte continue et partisans des forts détachés la lutte n'était guère moins vive. On les mit d'accord en faisant voter et l'une et les autres (loi du 3 avril 1841). Il ne restait plus qu'à trouver les ressources nécessaires pour faire face et au découvert de 1840 et au supplément de dépenses de 1841 et à celles des travaux publics grossies par la construction des fortifications de Paris. On se rappelle d'autre part que 75 millions environ ajoutés aux dépenses ordinaires de la guerre et 50 à celles de la marine mettaient également le budget ordinaire de 1842 en assez fâcheuse posture.

Loi du 25 juin 1841 ; budget de 1842. — Aussi le ton du rapporteur de ce budget, Lacave-Laplagne, est-il fort différent de celui des rapporteurs des précédents budgets. On ne s'enorgueillit plus du brillant état des finances ; on est aux prises avec des difficultés très sérieuses. Lacave-Laplagne évaluait la masse des besoins nouveaux, y compris les travaux publics extraordinaires, à 928.712.991 francs, et les dépenses ordinaires de 1842 à 1.275 millions et demi, balancées seulement par 1.160 millions et demi de ressources. Pleinement d'accord avec Humann il souhaitait une augmentation de recettes non par des accroissements d'impôts mais par une application plus stricte des lois existantes. Il était d'avis de pourvoir à l'extinction des découverts en leur affectant les réserves disponibles de l'amortissement à partir du 1er janvier 1842, et c'est ce que fit l'article 46 de la loi de finances du 25 juin 1841 ; ce n'était pas violer l'esprit de la loi de 1837, la meilleure manière de libérer l'Etat étant évidemment d'empêcher de naître de nouvelles dettes. Quant aux travaux publics il proposait d'y affecter le produit d'un emprunt de 450 millions : sauf, provisoirement, à en employer les fonds à éteindre ces découverts du Trésor, de quoi il serait dressé un compte spécial, les réserves de l'amortissement conservant toujours leur destination et les fonds de l'emprunt la leur ; c'était une simple avance que l'on demandait aux réserves de l'amortissement. Il était évidemment impossible de mieux faire, et ainsi fut-il décidé. Le seul danger était la chute des cours au-dessous du pair, ce qui eût entraîné automatiquement la reprise des rachats et la suppression de ces réserves ; mais cette éventualité, heureusement, ne devait pas se produire ; les cours, un moment ébranlés au lendemain du 15 juillet 1840, s'étaient raffermis et l'année 1841 ne vit jamais le 5 0/0 au-dessous de 111,30 :

elle le vit à certains moments au-dessus de 116. L'emprunt nouveau qu'ordonna la loi budgétaire et dont on n'émit en 1841 qu'une tranche de 150 millions fut adjugé à la maison Rothschild le 18 août ; c'était du 3 0/0, au prix nominal de 78,525, et au prix réel de 76,75, compte tenu des facilités accordées ; le cours en Bourse était alors de 79,50 à 79,75, avec tendance à la hausse. Au cours de la session de 1842 Mauguin critiqua vivement comme trop favorable aux banquiers et trop onéreux pour l'Etat ce choix de 3 0/0 et ce taux de 78,525 ; c'était renouveler un débat, toujours ouvert, car la question ne comporte pas de réponse absolue et tout dépend des circonstances, entre l'émission au pair ou près du pair et l'émission au-dessous du pair. En ce moment le Trésor était bien forcé de consentir à quelques sacrifices, et Humann répondait avec raison aux reproches que loin de se plaindre des bénéfices possibles des banquiers adjudicataires le Trésor devait s'en féliciter ; car il paye toujours, et très cher, les pertes éprouvées par les capitalistes avec lesquels il traite.

Le 25 juin le budget de 1842 fut voté avec 116 millions de déficit (dépenses 1.276.338.076, recettes 1.160.683.142) ; c'étaient, à peu de chose près, les chiffres qu'avait proposés le ministère. Chapuis-Montlaville avait attribué toutes les difficultés financières à ce que la conversion n'avait pas été faite, à la prédominance des intérêts individuels sur les intérêts généraux, à la servilité du gouvernement envers ces intérêts particuliers, et proposé pour remède la réforme électorale et l'extension du nombre des électeurs ; on était convaincu, alors, qu'augmenter le nombre des électeurs serait diminuer celui des budgétivores et défendre le Trésor public contre les convoitises des intérêts particuliers.

Tentatives fiscales de 1841 ; agitations graves. — « Quand, avait dit Humann, les ressources du pays cessent d'être au niveau de ses charges permanentes il y aurait péril pour la chose publique à ne pas se hâter d'y porter remède. Pour y parvenir il n'est que deux moyens, réduire les dépenses ou augmenter les revenus. La réduction des dépenses a toujours été parmi nous une tâche peu productive et qui manquait parfois son but ; les travaux annuels de vos commissions l'attestent. Ce n'est donc qu'en augmentant les produits de l'impôt que nous pouvons espérer aligner nos budgets ». Il ne se proposait point d'y parvenir par des taxes nouvelles ni par des augmentations de tarifs, mais par une stricte application des lois fiscales existantes. « Il en est qui ont besoin d'être adaptées aux changements survenus dans l'état social ; il en est que l'expérience a fait juger incomplètes ; d'autres enfin qui dans leur application ont

fléchi devant des résistances, malheureusement encouragées à certaines époques par le relâchement de l'action du pouvoir. De là des inégalités, des lacunes, des infractions dont la morale publique et l'équité ne sont pas moins blessées que l'intérêt du Trésor ». En conséquence la loi budgétaire du 25 juin 1841 décida que le droit d'enregistrement sur les transmissions, à titre onéreux ou gratuit, des offices ne serait plus fixé d'après le taux du cautionnement comme le voulait la loi de finances de 1832, mais d'après la valeur réelle de l'office, à raison de 2 0/0, et sans que ce droit d'enregistrement pût jamais être inférieur au dixième du cautionnement. De nouvelles règles assurèrent une plus exacte perception du droit de circulation sur les boissons, et la taxe unique à l'entrée des villes autorisée par la loi de 1832 ne remplaça plus que les droits d'entrée et de détail : le droit de licence des débitants et celui de circulation furent maintenus dans lesdites villes comme dans le reste du royaume.

Mais surtout le gouvernement se mit en devoir d'exécuter la révision des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres. Elle était nécessaire ; Guizot note dans ses *Mémoires* (VI, 379) qu'il y avait en France 129.486 maisons qui n'étaient point imposées ; elle était légale ; l'article 2 de la loi de finances du 14 juillet 1838 en faisait un droit et même une obligation : cet article portait en effet qu'il serait soumis aux Chambres dans la session de 1842, et ensuite de dix années en dix années, un nouveau projet de répartition entre les départements tant de la contribution personnelle-mobilière que de la contribution des portes et fenêtres et qu'à cet effet les agents des contributions directes continueraient de tenir au courant les renseignements destinés à faire connaître le nombre des individus passibles de la contribution personnelle, le montant des loyers d'habitation et le nombre des portes et fenêtres imposables. Telle fut la disposition, préliminaire nécessaire de cette nouvelle répartition à faire en 1842, que Humann voulut faire exécuter en 1841. Le texte était formel : les agents des contributions directes étaient chargés d'en poursuivre l'exécution ; la thèse que soutint l'opposition, à savoir que les municipalités seules étaient en droit de pratiquer ce recensement, était en vérité insoutenable et Elias Regnault dans son *Histoire de 8 ans* en fait lui-même l'aveu formel, de même que M. Fournière dans l'*Histoire socialiste*. Néanmoins le gouvernement fut accusé de dépasser ses pouvoirs, et ce prétendu coup d'Etat fiscal, avec toutes les circonstances aggravantes que la passion politique put inventer et que la crédulité publique accueillit avec faveur (le bruit circula que les meubles, les habits, le linge, seraient comptés, que l'impôt mobilier serait assis en conséquence, et les fables ineptes alors répandues rappellent involontairement à l'esprit

celles dont les parlementaires se servaient en 1763, dans cette même ville de Toulouse, alors si agitée, pour associer la populace à leur résistance à l'impôt très juste du vingtième en faisant croire aux bonnes gens que le vingtième serait perçu sur chacun des enfants que leurs femmes mettraient au monde) servit à déchaîner l'émeute dans plusieurs villes de France et tout particulièrement à Toulouse. Les opérations du recensement ayant fortement surexcité les esprits dans cette ville le préfet Floret les fit suspendre ; révoqué pour cet acte de faiblesse il eut pour successeur Mahul, qui ordonna de les reprendre ; Mahul fut hué, une violente émeute éclata, la troupe dut charger, l'émeute n'en devint pas moins une insurrection, et Mahul, faiblissant à son tour, consentit à faire rentrer la troupe dans ses casernes, autorisa convocation de la garde nationale, et se laissa arracher la promesse de libérer les prisonniers arrêtés lors des premiers troubles. Se sentant victorieuse l'émeute n'en devint que plus exigeante. Mahul menacé dans la préfecture prit la fuite (13 juillet), le procureur général Plougoulm, épouvanté lui aussi, mit le comble à toute cette série de fautes par une maladroite proclamation dans laquelle il disait que toute cause de désordre devait cesser, le préfet venant de quitter Toulouse ; ce qui ne l'empêcha point d'être bientôt forcé lui-même de fuir, sous un habit de garde national, et le 13 au soir l'insurrection fut entièrement maîtresse de la ville. Elle le resta jusqu'à l'arrivée de Maurice Duval, pair de France, conseiller d'Etat, et du préfet du Gers, chargé par intérim de l'administration de la Haute-Garonne, avec d'imposantes forces militaires ; la municipalité et la garde nationale furent dissoutes, plusieurs arrestations furent faites et les opérations du recensement reprises, sous la protection de la force armée, des canons étant braqués sur les principales places. Sans avoir pris des proportions aussi graves, les troubles dont quelques semaines après Clermont et quelques localités voisines furent le théâtre furent aussi des plus sérieux : il y eut des barricades, le sang coula, 80 personnes furent inculpées et 15 condamnées à des peines variant de six mois à dix ans de prison pour faits de rébellion, pillage, dévastation, etc. : Grenoble, Montpellier, Troyes, Strasbourg, Limoges, etc., furent aussi plus ou moins agitées. La chose n'a pas été tout à fait étrangère aux cris séditieux et au déploiement de drapeau rouge dont Paris fut le théâtre le 11 septembre, à l'attentat de Quénisset contre le duc d'Aumale qui suivit de près (13 septembre) et à la rigueur avec laquelle fut frappé Dupoty, rédacteur du *Journal du Peuple*, pour complicité morale avec Quénisset. Cependant divers conseils généraux proclamaient hautement la légalité et en même temps l'utilité du recensement, et celui des Basses-Pyrénées, particulièrement explicite,

reconnaissait que le gouvernement avait accompli son devoir en faisant procéder à un recensement général destiné à éclairer les pouvoirs publics sur les forces contributives des diverses parties du pays, que le mode d'exécution en était conforme à la légalité existante et pratiquée depuis un grand nombre d'années, et se félicitait de ce que l'excellent esprit des populations du département les eût préservées des erreurs et prémunies contre les mensonges à l'aide desquels l'esprit de parti était parvenu à troubler la paix publique sur plusieurs points du royaume. De tels témoignages sont infiniment précieux pour les hommes chargés de la difficile mission de défendre la loi et l'ordre public contre des résistances intéressées; et ils étaient ici d'autant plus opportuns que les plus injustes reproches ne furent pas épargnés à Humann. Lors de la discussion de l'adresse de 1842, comme on lui reprochait d'avoir agi dans un esprit de fiscalité exagérée, il répondit qu'une telle pensée n'avait jamais été celle du gouvernement, qu'il s'agissait d'un impôt de répartition dont on ne cherchait pas à augmenter le produit, mais à améliorer l'assiette en faisant cesser d'injustes omissions. Un député, Lestiboudois, s'efforça d'établir que toutes les lois d'impôt depuis l'an VI jusqu'à 1838 rendaient obligatoire le concours des municipalités, que ce concours était nécessaire, les autorités locales étant celles qui connaissaient le mieux les habitants et leurs facultés ; allégation contestable au point de vue historique, car les lois de l'an VI entendent bien charger des agents du pouvoir des travaux préparatoires à l'assiette de l'impôt, et au point de vue fiscal, car, selon la remarque autrefois faite par Laffitte, laisser les municipalités maîtresses de la fixation de l'impôt était un moyen de réduire celui-ci à rien ; elles aimeraient toujours mieux soigner les intérêts de leur popularité que faire arriver l'argent au Trésor. C'est ce que répondirent Humann et Duchatel ; mais l'amendement Lestiboudois — compléter la législation sur le recensement des propriétés imposables et garantir tous les droits du Trésor en régularisant le concours de l'autorité municipale — ne fut rejeté qu'à une très faible majorité : et le blâme indirect dont Humann put ainsi se considérer comme frappé, alors qu'il n'avait fait qu'accomplir un grand devoir, l'affecta beaucoup ; plusieurs sont restés convaincus que les déboires que lui procura cette affaire ne furent pas étrangers à la mort subite dont ce courageux et éminent ministre devait être frappé le 25 avril 1842, à sa table même de travail. Il avait, quand éclatèrent les troubles, offert une démission que Guizot et ses collègues n'auraient pu accepter sans s'avilir, bien que cette fois encore, comme lors de la conversion en 1836, il ait peut-être agi de sa seule autorité. Guizot, qui l'a beaucoup loué de son esprit élevé, de ses mœurs graves, de sa grande

autorité financière, dit de lui qu'il apportait dans la vie publique plus de dignité que de force, plus de prudence que de tact.

Quelque temps après le vote de l'adresse, Malleville et Abbatucci reproduisirent une proposition assez semblable à celle de Lestiboudois : en 1844, puis, par la suite, tous les 10 ans, serait soumis aux Chambres un nouveau projet de répartition de la contribution personnelle-mobilière et des portes et fenêtres ; un tableau du nombre des contribuables, du nombre des ouvertures et des valeurs locatives d'habitation serait dressé par les agents des contributions directes et par les maires et, en cas de dissentiment, la double évaluation serait soumise aux Chambres. Humann et Duchatel combattirent encore cette rédaction, nièrent qu'il ne fût produit des abus par l'application de la loi de 1838, rappelèrent que le gouvernement était tenu par cette loi de présenter dès 1842 les résultats du recensement, que d'ailleurs partout où les agents avaient pour calmer les populations demandé l'intervention des maires cette assistance leur avait été prêtée, qu'un système tel que celui qui était proposé entraînerait des longueurs infinies, et l'amendement fut encore rejeté. Au fond, cependant, le gouvernement fut mis en échec, la loi de finances du 11 juin 1842 ayant renvoyé à 1844 la présentation des projets de répartition nouvelle, qui auraient dû l'être en 1842. Un article qui punissait le refus de laisser pénétrer dans les maisons les agents du fisc accompagnés du maire ou du commissaire de police ou du juge de paix, fut retiré ; l'opinion publique était en ce temps-là extrêmement chatouilleuse en fait d'inquisition fiscale, bien plus qu'elle ne l'est devenue de nos jours. Cependant l'Etat continuait à avoir grand besoin de toutes ses ressources. Les crédits prévus pour la guerre étaient pour 1841 de 251.541.281, et la guerre dépensa 398.515.145 ; pour la marine ils étaient de 74.028.300, et la marine dépensa 124.915.542. Il y eut, il est vrai, 47 millions de plus-values, 43.602.530 d'annulations de crédits, ce qui réduisit l'insuffisance à environ 165 millions ; et 146.289.249 de ressources extraordinaires ayant été fournis des réserves de l'amortissement et des excédents de recette des exercices antérieurs, le découvert total de 1841 ne fut que de 18.694.405 (dépenses 1.425.239.623, recettes 1.406.545.218). La situation n'en commandait pas moins une grande prudence. Mais elle commandait en même temps un grand effort pour développer les richesses du pays et voilà pourquoi il serait injuste de reprocher au gouvernement d'alors d'avoir, en dépit des difficultés financières, travaillé à relever le pays de la déplorable infériorité dans laquelle il se trouvait sous le rapport des chemins de fer.

La question des chemins de fer depuis 1838. — Depuis le double échec du plan de 1837 et de celui de 1838, plus de projet général : rien que quelques tentatives isolées, et, pour surcroît de malheur, généralement mal conduites, parce qu'aux compagnies qui se hasardèrent à vouloir entreprendre ce que l'Etat semblait abandonner on crut devoir imposer des conditions trop onéreuses pour que le succès fût possible ; et l'hésitation générale à se lancer dans de pareilles entreprises fut encore accrue par le spectacle de plusieurs échecs. Deux lignes de Paris à Versailles par la rive droite et par la rive gauche avaient déjà été autorisées par loi du 9 juillet 1836 ; elles furent loin, surtout la seconde, d'avoir l'heureuse fortune de celle de Saint-Germain. Le 2 août 1839 le Versailles rive droite put être livré à la circulation ; mais le chemin de la rive gauche avait déjà coûté 10 millions au lieu de 4 auxquels s'élevait le devis et les 2/3 seulement étaient construits ; la compagnie était acculée à la déchéance si l'Etat ne venait à son secours. Une avance de 5 millions fut accordée par loi du 1er août 1839, des banquiers de Paris et notamment Fould ayant promis de prendre à leur charge les frais qui pourraient excéder 15 millions. Grâce à cette avance le Versailles rive gauche put commencer son exploitation le 10 septembre 1840. Mais tous deux, et surtout le second, n'en restèrent pas moins très languissants. Les actions (de 500 francs) de la rive droite avaient connu des cours de 800 et celles de la rive gauche de 745 en 1837, lorsque les difficultés n'étaient pas encore toutes connues et que le succès du Saint-Germain autorisait de brillantes espérances. En 1839 on vit tomber les premières jusqu'à 460 et les secondes, pour lesquelles c'était véritablement la déroute, jusqu'à 125 ; en 1841, malgré la mise en exploitation, ou peut-être à cause d'elle, les cours les plus bas furent de 302,50 pour les premières, de 167,50 pour les secondes : véritable épouvantail pour les capitaux, démenti éclatant infligé à l'assertion chère à Considérant et à bien d'autres qui reprochaient aux chemins de fer d'opérer la concentration de la richesse sociale entre les mains des capitalistes, des banquiers et des promoteurs d'affaires. Ils semblaient plutôt devoir leur apporter la ruine.

Non moins tristes devaient être les destinées de deux lignes, de première importance cependant, celles de Paris à Rouen et de Paris à Orléans, concédées par les lois des 6 et 7 juillet 1838, au lendemain du rejet du plan Molé, la première aux sieurs Chouquet, Lelobe et Cie, la seconde au sieur Lecomte, qui avait derrière lui de grandes maisons de banque, Rothschild, Pillet-Will, Odier et surtout Bartholony : un homme qui doit, dit Audiganne, *Les chemins de fer aujourd'hui et dans cent ans,* être placé au rang des fondateurs de

l'industrie des chemins de fer dans notre pays, qui a sauvé l'Orléans d'un échec, lui a ménagé plus tard ses extensions vers Nantes, Bordeaux et le Centre, et qui a été le défenseur déterminé du régime de la garantie d'intérêts, combinaison qui devait être si féconde et qui rencontrait alors tant d'opposition. Il s'agissait pour la première de ce qu'on appelait alors l'itinéraire par les plateaux, c'est-à-dire par Pontoise, Gisors, Etrépagny ; des embranchements sur Dieppe et Le Havre étaient prévus ; pour la seconde, sur Arpajon et Pithiviers. Les deux lois furent votées après une discussion où Billault critiqua l'excès des charges imposées aux compagnies, les tarifs trop bas, le transport à moitié prix du personnel et du matériel militaires, montra que l'Angleterre et les Etats-Unis avaient des tarifs plus élevés et la Belgique des tarifs équivalents, quoique placés soit pour les distances, soit pour l'achat des terrains, soit pour l'exploitation, dans des conditions bien plus favorables que la France avec sa population moins dense et son sol plus accidenté ; il n'était pas possible que dans de pareilles conditions les compagnies françaises se soutinssent, et cependant l'intérêt général exigeait qu'on évitât le discrédit de leurs actions. Il ne fut pas écouté et la justesse de ses observations ne fut que trop tôt démontrée. La compagnie de Rouen donna la première des signes évidents d'épuisement ; elle dut demander des relèvements de tarifs, une garantie d'intérêts, des modifications de tracé, même l'autorisation de ne pas dépasser Pontoise, enfin la résiliation de sa concession ; celle-ci fut prononcée par loi du 1er août 1839.

L'Orléans aussi était en fâcheuse posture ; dans un rapport du 22 juin sur un projet de loi modifiant les conditions primitives, Vivien montrait les souscripteurs tardant à remplir leurs engagements, le discrédit succédant à la confiance, le découragement à l'enthousiasme, les prévisions pour le coût des travaux, pour l'expropriation des terrains, toujours dépassées par la réalité, l'erreur qu'avait commise la Chambre lorsque persuadée que d'immenses bénéfices attendaient les concessionnaires elle leur avait imposé des conditions trop rigoureuses, la nécessité de rétablir le crédit des compagnies et de prouver qu'elles n'étaient pas inévitablement condamnées à la ruine, comme on le croyait maintenant, après les avoir crues sûres de bénéfices quasi-illimités. La loi du 1er août 1839 modifia le cahier des charges, permit à la compagnie de se restreindre à la ligne de Paris à Juvisy et de Juvisy à Corbeil, et lui accorda délai jusqu'au 1er janvier 1841 pour renoncer, si elle le voulait, à la ligne Juvisy-Orléans.

Une commission constituée par Dufaure, ministre des travaux publics dans le cabinet du 12 mai 1839, examina les moyens de

poursuivre l'œuvre à peine commencée et de soutenir les compagnies, si l'Etat renonçait définitivement à construire lui-même ; elle en retint quatre, la subvention pure et simple, le prêt, la participation de l'Etat comme actionnaire, la garantie d'intérêts : ce dernier procédé qui devait par la suite rendre de si éminents services avait alors à la fois des partisans et des adversaires très ardents ; ces derniers redoutaient qu'avec lui les compagnies ne fussent pas pressées de finir, ni soucieuses de construire avec économie. La commission de 1839 (d'Argout, le comte Jaubert, Legrand, Vivien, Baude, etc.) eut le grand mérite de n'apporter dans ces questions aucune idée préconçue et de n'exclure aucun mode, jugeant avec raison que tous pouvaient avoir leurs inconvénients et leurs avantages. La subvention limitait le sacrifice de l'Etat et laissait à la compagnie son entière indépendance ; mais ce système, excellent pour des entreprises restreintes dont il était possible de calculer à l'avance les frais et les produits, l'était moins quand il s'agissait de lignes considérables pour lesquelles ces frais et ces produits échappaient aux prévisions ; le prêt engageait l'Etat presque indéfiniment, car l'Etat ne pouvant être remboursé qu'autant que le chemin serait achevé, ne pourrait refuser de nouvelles allocations si les premières étaient insuffisantes ; l'Etat actionnaire pourrait être engagé dans des dépenses considérables et d'un recouvrement incertain, car il ne pourrait, moralement, participer aux dividendes qu'après que les actionnaires particuliers auraient touché au moins 4 0/0 de leurs versements ; la garantie d'intérêts, très utile, offrait l'inconvénient de créer des valeurs pouvant un jour faire concurrence au crédit de l'Etat et nuire à ses emprunts. Ainsi, quoi qu'on fît, des inconvénients étaient à craindre ; mais l'essentiel était qu'on agît, qu'on vînt au secours des entreprises sérieuses et qu'on écartât de l'industrie des chemins de fer les obstacles qui entravaient son essor ; il n'était plus permis à la France d'hésiter, alors que Angleterre, Belgique, Allemagne, sillonnaient leur territoire de chemins de fer, si elle ne voulait descendre de son rang dans l'échelle des nations. Au cas où l'Etat construirait lui-même, la commission recommanda — idée heureuse qui ne devait pas être perdue — qu'il se bornât à l'infrastructure.

Loi du 15 juillet 1840. — Des utiles travaux de cette commission sortit le projet de loi déposé le 7 avril 1840 et relatif à la ligne d'Orléans, ainsi qu'à celles, antérieurement concédées et incapables aussi d'utiliser leurs concessions, de Strasbourg à Bâle, d'Andrézieux à Roanne, de Nîmes à Montpellier, de Lille à Valenciennes. « Il nous a paru, disait le comte Jaubert, ministre des travaux publics dans

le cabinet Thiers du 1er mars 1840, à propos de la compagnie d'Orléans, qu'il ne s'agissait pas ici d'un intérêt isolé de spéculation mais du grand intérêt public de relever en France l'esprit d'association et de lui rendre la force et le courage à l'aide desquels il est appelé à multiplier sur notre sol une partie des grands travaux d'où dépend l'avenir de notre pays. Puisque l'Etat ne peut pas songer à les entreprendre tous avec les fonds du Trésor, puisque l'industrie particulière, livrée à ses seules ressources, ne pourrait pas les réaliser, il est indispensable de provoquer une alliance entre l'Etat et l'industrie, et ce sont les bases de cette alliance que nous venons vous proposer ici de poser ». Le projet proposait d'accorder à la compagnie participation de l'Etat au fonds social jusqu'à concurrence de 16 millions, avec intérêt seulement lorsque les autres actionnaires auraient reçu 4 0/0 du produit net ; l'Etat recevrait alors 4 0/0 de son capital, et le surplus du bénéfice, s'il y en avait, appartiendrait pour les trois quarts aux autres actionnaires et pour un quart à l'Etat. La commission de la Chambre préféra à ce système celui de la garantie d'intérêts ; elle proposa d'accorder à l'Orléans un intérêt de 3 0/0 du capital social (40 millions) plus 1 0/0 d'amortissement, à titre d'avance, pendant 46 ans et 324 jours (temps nécessaire pour amortir à raison de 1 0/0 un capital de 40 millions), à partir du jour où la ligne serait livrée à la circulation dans toute son étendue : et ainsi fut-il décidé par la loi du 15 juillet 1840. Ce fut le salut pour la compagnie, désormais pourvue du moyen de se procurer de l'argent à bon marché, et ce fut la première application d'un procédé dont les résultats devaient être extraordinairement féconds. Il était d'ailleurs encore exclusivement réservé à l'Orléans ; au Strasbourg-Bâle il fut accordé un prêt de 12.600.000 avec intérêt à 4 0/0 à partir de l'achèvement des travaux, plus 1 0/0 d'amortissement, 3 ans après cet achèvement : à l'Andrézieux-Roanne un prêt de 4 millions, au Montpellier-Nîmes de 14, au Lille-Valenciennes et frontière belge de 10. Des 40 millions attribués par cette loi et à prendre sur le fonds extraordinaire pour travaux publics institué par la loi de 1837, 10 devaient être pris sur l'exercice de 1840. Enfin par ordonnance du 28 juin 1840 une nouvelle demande de concession d'une ligne Paris-Rouen, non plus par les plateaux mais par la vallée de la Seine, était accordée à une compagnie Charles Laffitte et Blount, qui avaient derrière eux MM. Moss et Cie, de Liverpool, et M. Wright et Cie de Londres, au capital de 36 millions, divisé en 72.000 actions de 500 francs. Dans le conseil d'administration de douze membres, quatre places devaient être réservées aux représentants des actionnaires anglais, dont les capitaux ont eu une part considérable dans la construction de cette ligne. L'appoint de l'Etat français devait

être d'un prêt de 7 millions à 4 0/0 et d'actions pour une somme de 7 millions, ne devant participer aux dividendes que lorsque les actions ordinaires en auraient reçu un de 4 0/0. Puis, sans attendre la jonction, enfin envisagée, de Paris avec Le Havre, et peut-être, un jour, de Paris avec Bordeaux, au lendemain même du 15 juillet 1840 une autre loi alloua une subvention de 880 francs par cheval-vapeur à une ligne de paquebots à vapeur du Havre à New-York, et à trois autres, de Saint-Nazaire au Brésil, de Bordeaux et de Marseille aux Antilles et de là au Mexique, à l'Amérique Centrale et à Buenos-Ayres.

On avait enfin, après bien des tâtonnements, trouvé le secret cherché en vain depuis 3 ou 4 ans : la collaboration de l'Etat et des compagnies fut féconde et d'éclatants succès récompensèrent le législateur de 1840. Ce fut d'abord, le 19 septembre 1841, l'inauguration à Mulhouse du Strasbourg-Bâle, par le ministre des travaux publics Teste, destiné plus tard à une si regrettable célébrité. La cérémonie fut extrêmement imposante : une foule immense, sentant confusément qu'une nouvelle période commençait dans l'histoire du monde, contempla avec recueillement et émotion le défilé de 11 locomotives, pavoisées de drapeaux et de rubans, venant successivement recevoir la bénédiction de Mgr Roess, coadjuteur de Strasbourg. Il semblait, dit Michel Chevalier dans une Lettre (1) où il a célébré avec une sorte d'exaltation mystique, reste de ses ardeurs saint simoniennes, ce mariage de la croix et de la machine à vapeur, cette main tendue par l'Eglise à l'industrie, « que ces magnifiques machines fussent des êtres animés venant au nom de l'industrie se conformer à la solennelle exhortation de Monseigneur Au bruit des bouffées de vapeur qu'elles lâchaient, au milieu du profond silence de la foule, nous croyions entendre le souffle d'une gigantesque créature contenant avec peine sa fougue orgueilleuse. Quand elles passaient devant la compagnie de garde nationale placée en avant, à droite de l'évêque, celle-ci leur portait les armes et l'on eût dit qu'elles se redressaient ; puis lorsqu'elles arrivaient aux pieds du dais épiscopal, ralentissant leur marche, elles paraissaient véritablement se courber avec respect... Quand on a assisté à un pareil spectacle on comprend comment ont dû croître les légendes, comment tant de miracles se sont accrédités dans l'opinion populaire et on en sort plein d'indulgence pour la crédulité de nos ancêtres... L'entreprise des grandes lignes européennes aura un caractère éminemment religieux ; tout ce qui sur la terre efface des

---

(1) Lettre sur l'inauguration du chemin de fer de Strasbourg à Bâle, 1841, Bib. Nat., Yc 25.010.

antipathies et des haines particulières ou nationales, tout ce qui apprend aux peuples ou aux individus à s'estimer ou à s'aimer, tout est du domaine direct de la religion. Y a-t-il rien de plus religieux que cette fraternité des diverses parties de l'Europe et du genre humain que les chemins de fer tendent à établir ? Le précepte le plus sublime du christianisme, n'est-ce pas la fraternité universelle » ?

La loi de 1842. — Cependant il s'en fallait encore de beaucoup que la question des chemins de fer fût résolue. L'incertitude du lendemain, la crise de 1840, la baisse des valeurs, effrayaient ; aucune concession n'était plus sollicitée depuis 1840. La confiance avait besoin d'être rétablie.

Il était impossible que la France se résignât à rester plus longtemps devancée par toutes les nations civilisées. Au 1er janvier 1842 elle était réduite à 885 kilomètres concédés, alors que la Grande-Bretagne en comptait 3.617, la Prusse et les Etats allemands 2.811, l'Autriche 877, la Belgique 621. Sur 4.912 alors exploités dans toute l'Europe elle n'en possédait que 569. Un plan d'ensemble et un énergique effort s'imposaient. Quand bien même le développement de la richesse nationale ne l'aurait pas exigé la dignité nationale n'aurait pas permis de tergiverser davantage. Un gouvernement qui n'aurait pas agi se serait suicidé. « Qu'on y songe bien, disaient les *Débats* (16 octobre 1841), il est urgent dans l'état des esprits de saisir l'opinion d'une grande pensée, de la frapper par un grand acte. Pour lutter contre le génie de la guerre le génie de la paix a besoin de faire quelque chose d'éclatant. A l'œuvre donc, et que la question soit promptement résolue ! Dans un moment où, grâce à Dieu, il n'est pas un bon citoyen qui veuille la guerre, on ne voit pas quel but d'activité on peut donner au pays sinon des entreprises productives ».

Le 7 février 1842 le ministre Teste déposa le projet de six grandes lignes devant réunir Paris à la frontière belge, à la Manche, à Nantes, à Bordeaux, à Marseille et à Strasbourg. L'Etat prendrait à sa charge les frais de terrassement, les ouvrages d'art et le tiers du prix des terrains ; les départements et les communes intéressés en paieraient les deux autres tiers (disposition imaginée pour empêcher les jurys d'expropriation d'élever trop haut leurs estimations) ; la voie, le matériel et l'exploitation seraient aux frais des compagnies concessionnaires qui en seraient remboursées, à dire d'experts, à l'expiration de leur bail. On évaluait la dépense à la charge de l'Etat à 150.000 francs par kilomètre (prévision qui devait se trouver fort inférieure à la réalité) et par conséquent pour une étendue de 2.400 kilomètres, à 360 millions ; ce sacrifice n'était pas au-dessus

des forces de la France et surtout n'était pas trop considérable en comparaison des avantages matériels, moraux, commerciaux, industriels, stratégiques, qu'il devait procurer. Quant aux compagnies on pensait qu'il devait leur en coûter 125.000 par kilomètre et aux localités 16.000 francs. En somme l'Etat allait se trouver en présence d'une charge d'environ 400 millions pour doter la France du réseau projeté, à ajouter aux 500 millions d'autres travaux extraordinaires de paix et de guerre et aux 300 millions de découvert des années 1841 et 1842 : mais il avait déjà l'emprunt de 450 millions et il allait avoir les réserves de l'amortissement ; et la fortune du pays, concluait l'Exposé des motifs, suffisait parfaitement à couvrir une dépense qui serait d'ailleurs éminemment productive et qui serait remboursée au Trésor de mille manières diverses.

Tel était le projet gouvernemental ; la commission de la Chambre, dont Dufaure fut le rapporteur, l'accepta en principe en le modifiant légèrement ; aux 6 lignes projetées elle en ajouta trois autres, de Paris vers le Centre (Bourges, Nevers, Clermont), une de Bordeaux à Marseille, et une de Lyon vers Strasbourg. Dufaure faisait un vif éloge du système proposé pour combiner les ressources de l'Etat et de l'industrie privée : la France était un pays de petites fortunes où les capitaux recherchaient avant tout des placements sûrs, les fonds d'Etat, la propriété territoriale : ils s'étaient épouvantés lorsqu'ils avaient vu les deux chemins de Versailles coûter 3 ou 4 fois l'évaluation primitive, la compagnie de Rouen supplier les pouvoirs publics de reprendre sa concession ; ils reprendraient courage en se voyant aidés et soutenus par l'Etat. Modifiant un peu les chiffres du projet, Dufaure évaluait les charges qui allaient peser sur l'Etat à 475 millions pour les chemins de fer, à 500 pour les autres travaux ; on pouvait y faire face avec les 450 millions de l'emprunt et 550 millions à attendre des réserves de l'amortissement pour les années 1843-1849, vu les cours élevés de la rente. Toutefois de nouveaux besoins pouvant surgir et vu l'existence de 300 millions de découvert, il convenait d'aller avec prudence, et de se borner immédiatement à l'exécution des parties les plus urgentes, à savoir les lignes de Lille, d'Orléans à Tours et à Vierzon, de Marseille à Avignon, de Dijon à Châlon, de Hommartin à Strasbourg.

La discussion sur ce rapport s'ouvrit le 26 avril. En général il y avait entre la Chambre et sa commission une grande communauté de vues ; toutefois certaines oppositions se manifestèrent. La situation financière, jugée d'une façon un peu trop pessimiste par certains, comme Benoit Fould, devait être d'après eux une raison de surseoir ; Dufaure combattit ces craintes exagérées, dit qu'on pouvait avoir foi dans la fortune de la France ; Bineau, dont le langage

fut véritablement prophétique, affirma que les chemins de fer récompenseraient largement ceux qui auraient foi en leur fortune et que l'argent ne manquerait pas. Thiers voulait sinon attendre du moins limiter beaucoup, à cause de la situation des finances, puissantes, disait-il (en les qualifiant autrement il aurait paru avouer lui-même l'exagération de ses dépenses en 1840), mais engagées, par suite du concours de dépenses civiles entreprises presque toutes à la fois et de travaux militaires trop longtemps différés ; 800 millions de travaux civils ou militaires étaient déjà entamés ; les deux tiers de l'emprunt restaient à verser ; cet emprunt, quoique soutenu par une maison puissante et habile, n'avait guère dépassé le taux d'émission : on pouvait craindre que la réserve des capitaux s'épuisât ; aussi cet ancien adversaire des chemins de fer, pas encore complètement réconcilié avec eux et qui affirmait dans ce même discours que les paysans ne s'en serviraient guère, aurait-il voulu qu'on se bornât à une ligne unique traversant la France du Nord au Sud, de la frontière belge à Marseille, et comparait-il l'entreprise simultanée de sept lignes à une ville qui ayant plusieurs ponts à construire commencerait par faire une arche de chacun d'eux. « Si, disait-il, vous apportiez dans nos finances non pas toute la prudence que vous avez apportée dans la politique depuis dix ans mais la moitié de cette prudence, vous vous arrêteriez tout de suite. Vous bravez financièrement une situation beaucoup plus inquiétante qu'aucune des situations politiques que vous avez traversées ». Lacave-Laplagne, qui venait de succéder aux finances à Humann, réfuta ces craintes exagérées, demanda d'avoir confiance en l'avenir, en les plus-values d'impôt que les travaux à en entreprendre ne manqueraient pas de susciter. Duchatel montra qu'avec les ressources de l'amortissement, avec les 19 millions environ de plus-value d'impôt sur lesquels on pouvait compter chaque année, la perspective de 700 millions à dépenser en 10 ou 12 ans n'avait rien qui dût effrayer, qu'aucune dépense ne justifiait plus que celle-là l'emploi du crédit. Dufaure objecta aux partisans d'une ligne unique (assez nombreux, et voulant les uns comme Thiers une ligne de la Belgique à Marseille, les autres une ligne du Havre à Marseille) que c'était continuer l'œuvre incomplète et incohérente des dernières années et que la grande affaire était de créer un plan pour l'avenir ; d'autres, à un autre point de vue, firent peur de sacrifier une trop grande partie du territoire si une ligne unique était adoptée ; et la ligne unique fut écartée par 222 voix contre 152. Restait à déterminer le classement et le tracé des lignes ; des prétentions bien contraires et souvent bien singulières s'exprimèrent ; Odilon Barrot, député de l'Aisne, ne réussit pas à faire passer la future ligne du Nord par Saint-Quentin au lieu

d'Amiens, pas plus qu'un M. Durand, député de Romorantin, ne réussit à persuader la Chambre que la ligne de Paris à Bourges devait passer par Romorantin. Sur le mode d'exécution, où s'exprima de nouveau l'opposition de vues entre partisans et adversaires de l'exécution par l'Etat ou par les compagnies, la plupart acceptaient le système mixte qui était celui du projet, le sentiment dominant étant qu'il importait de faire appel à toutes les forces. « Je suis, disait Duvergier de Hauranne, dont on connaissait les préférences pour l'industrie privée, pour le mode qui conduira au but le plus vite et le plus économiquement ; je sais que l'administration si honorable et si savante des ponts et chaussées n'est pas tout à fait de cet avis ; il semble que tout ce que fait l'industrie privée lui soit dérobé, et pourvu qu'elle reste maîtresse des travaux publics, le temps et l'argent lui coûtent peu ». Elle n'avait pas en réalité, ou elle n'avait plus, cette intransigeance, et elle se rallia, ainsi que la majorité de la Chambre, à l'important amendement proposé par Duvergier de Hauranne et portant, après l'article déterminant le concours de l'Etat, des départements et communes et de l'industrie privée, que néanmoins ces lignes pourraient être concédées en tout ou en partie à l'industrie privée, en vertu de lois spéciales et aux conditions qui seraient alors déterminées ; et il s'est trouvé que la plupart d'entre elles ont été exécutées non point selon le mode prévu par la loi mais par celui que permettait cet amendement. Ainsi modifiée la loi fut votée le 12 mai, à la majorité de 255 voix contre 83 et le 4 juin par la Chambre des pairs. Promulguée le 11 juin cette loi de 1842 devait être la plus célèbre peut-être de tout le règne de Louis-Philippe ; et cependant elle devait en somme recevoir assez peu d'application. Le concours pécuniaire des départements et des communes se révéla bientôt tout à fait inapplicable et une loi du 19 juillet 1845 l'abrogea. Presque toutes les lignes s'exécutèrent non par l'Etat et des compagnies, mais par des compagnies avec le concours pécuniaire de l'Etat. Et néanmoins la grande loi du 11 juin 1842 a eu le mérite de déterminer avec justesse la direction des efforts à faire, a mis fin à la période d'inertie et d'hésitation, a fourni un excellent point de départ, et c'est avec justice qu'on lui a toujours rapporté l'honneur d'avoir doté la France de son réseau. La Chambre qui l'avait votée et qui précisément termina sa carrière le 13 juin, au lendemain même de la promulgation de cette loi mémorable, avait le droit d'être fière de son œuvre. Elle n'avait d'ailleurs nullement perdu de vue les règles de la prudence et entendait bien procéder par étapes ; la loi affectait d'abord 126 millions à l'établissement des lignes les plus urgentes, Nord, Strasbourg à Hommartin, Avignon à Marseille, Orléans à Tours et à Vierzon, dont 13 pour

l'exercice 1842, 29 1/2 pour 1843 ; les dépenses devaient être mises provisoirement à la charge de la dette flottante, puis couvertes par les réserves de l'amortissement disponibles après l'extinction des découverts de 1840-1841-1842.

Budgets de 1843-1844-1845. — La question des chemins de fer ainsi résolue, assez tout au moins pour que la Chambre qui était arrivée au terme de ses pouvoirs pût se représenter devant ses électeurs sans encourir trop de reproches, il lui restait à résoudre celle, difficile aussi, du budget de 1843. Lacave-Laplagne, dans un rapport du 31 janvier 1842, antérieur par conséquent à son élévation au ministère des finances auquel il fut promu après la mort de Humann, comptait une insuffisance de 138 millions sur l'exercice 1840, de 94.766.000 sur 1841, en prévoyait une de 80.338.000 sur 1842, en tout 313.114.000 de découvert à la charge du Trésor, et 1843 semblait devoir encore en augmenter le chiffre ; son budget se présentait déjà avec une insuffisance de 27 millions et demi, et il ne prévoyait pour l'armée d'Afrique qu'un effectif de 38.000 hommes, certainement inférieur à la réalité : rien pour les paquebots transatlantiques. Il restait à dépenser 8.980.802 sur les travaux décidés par la loi du 17 mai 1837, 496.821.400 sur ceux de la loi du 25 juin 1841, 475 millions, sinon 600, pour les chemins de fer ; soit, avec les découverts de 1840 à 1842 et celui de 33.314.000 à prévoir pour 1843, à trouver une somme de 1.327.230.000 au moins, plutôt même de 1.418.976.000. Casimir Périer, rapporteur à la Chambre des pairs, constatait aussi l'existence d'un découvert considérable, qu'il n'évaluait d'ailleurs, et en cela il était plus exact, qu'à 394.986.000, et, avec les dépenses à faire encore, à 896.305.000. Le budget de 1843 fut voté en déficit, 1.243 millions et demi de dépenses, 1206 de recettes; ou, en ajoutant des deux côtés de la balance le supplément de 75 millions attribué à tous deux par la loi du 25 juin 1841 et prélevé sur l'emprunt que cette loi avait décidé, 1.318.537.177 francs de dépenses et 1.281.173.360 de recettes ; donc 37 millions de déficit, qui avec les 29 millions et demi alloués aux chemins de fer par la loi du 11 juin 1842 devaient s'élever à 67. Ce déficit, du moins, ne grandit pas au cours de l'exercice, rare mérite à coup sûr ; la loi du 3 juillet 1846 qui régla le budget de 1843 fixa ses dépenses à 1.439.271.740, ses recettes à 1.372.230.201 ; le déficit, 67 millions environ, restait précisément égal à ce qu'il était au début.

Les propositions pour le budget de 1844, présenté le 10 janvier 1843, portaient les dépenses ordinaires à 1.281 millions, environ 37 millions et demi plus haut que celles de 1842, et les recettes à 1.247 ; les augmentations portaient sur la dette, la justice, les cultes,

l'instruction publique, la guerre. La commission, effrayée du déficit, voulut contraindre le maréchal Soult, ministre de la guerre, à réduire l'armée métropolitaine de 14.000 hommes, c'est-à-dire à la ramener à 284.000 ; il se refusa énergiquement à « raccourcir l'épée de la France » et l'emporta. Une réduction fut faite sur les troupes de l'Algérie (car l'effectif, comme il était prévu, avait dû être fort augmenté) ; mais les nécessités militaires (Maroc, bataille d'Isly, etc.) rendirent cette réduction vaine, et des crédits supplémentaires durent réparer cette insuffisance de prévisions. Guère moins illusoire devait être malheureusement une disposition de la loi de finance portant qu'au cours de 1844 l'organisation centrale de chaque ministère serait réglée par une ordonnance royale insérée au *Bulletin des lois* et qu'aucune modification ne pourrait y être apportée que dans la même forme et avec la même publicité (1). « Depuis 1816, disait Bignon, rapporteur, presque toutes les commissions ont signalé à l'attention des Chambres l'incessante mobilité qui caractérise ces administrations et les demandes réitérées d'accroissement de crédit dont ces services sont l'objet... Notre attention a dû être d'autant plus éveillée sur ce point que le budget de 1844 renferme presque autant de propositions de crédits nouveaux qu'il y a de ministères. Il était impossible que votre commission en présence de cette mobilité, de l'accroissement continu du nombre des employés, des plaintes qui parviennent jusqu'à elle sur la lenteur apportée dans l'expédition des affaires, ne cherchât pas un remède pour cette situation ». L'intention était excellente : le résultat fut des plus médiocres, et les abus signalés depuis 1816 survécurent à 1843, et à bien d'autres années encore. En France il n'a jamais été facile de faire prévaloir l'intérêt général sur l'intérêt particulier des fonctionnaires.

La véritable innovation du budget de 1844 fut un nouveau changement du régime fiscal du sucre, la loi de 1840 s'étant, elle aussi, révélée incapable de sauvegarder le sucre de canne. On songea un instant à interdire la fabrication du sucre de betterave, moyennant une indemnité de 40 millions aux fabricants ; la Chambre préféra une solution moyenne qui consistait à porter progressivement les droits sur le sucre indigène au même taux que les droits d'importation sur le sucre colonial par des augmentations progressives de 5 francs par an pendant 4 ans (loi du 2 juillet 1843). Le budget fut voté le 24 juillet : recettes ordinaires 1.246.880.336, et, avec 77.880.000 pour travaux extraordinaires, en tout 1.324.760.336 ; dépenses

(1) La commission était aussi d'avis (mais cela ne fut pas mis dans la loi) que la limite minimum des traitements fût de 1.500 francs, et que toute promotion de classe entraînât une augmentation minimum de 300 francs.

ordinaires 1.271.828.172, plus 77.880.000 de travaux extraordinaires et 39.500.000 pour grandes lignes de chemins de fer, en tout 1.389.208.172 ; l'insuffisance était de 64.447.866, légèrement inférieure à celle de 1843. Mais surtout le règlement définitif du budget de 1844 par la loi du 12 juillet 1847 révéla 1.405.536.062 de dépenses, 1.378.462, 167 de recettes ; le déficit n'était donc plus que de 27 millions (ou 43 en y ajoutant l'excédent de dépense du service colonial). On se rapprochait de l'équilibre.

A l'ouverture de la session de 1844, le 27 décembre 1843, le discours du trône le promit pour 1845, et Lacave-Laplagne, maintenant plus optimiste, comme c'est l'habitude des ministres, en présentant le 12 janvier 1844 le budget de 1845, crut pouvoir confirmer cette promesse ; les découverts de 1840 à 1844 ne dépasseraient pas 360 millions (1) et en 1846 les réserves de l'amortissement seraient entièrement disponibles pour les grands travaux publics. Dès 1845 l'équilibre serait réalisé (1.276 millions de dépenses et de recettes ordinaires, plus 62 de ressources et de dépenses extraordinaires pour travaux extraordinaires) s'il ne se joignait aux dépenses extraordinaires 34 millions pour chemins de fer, dépense qu'il ne fallait pas regretter et qui était d'ailleurs à la charge de la dette flottante. La commission du budget ne pensa point que la situation fût si belle, rappela l'impossibilité de tenir pour équilibré un budget n'ayant pas un fort excédent de recette, puisque l'expérience démontrait que les prévisions de dépenses étaient toujours fortement dépassées, et crut que le total des découverts à la fin de 1845 s'élèverait bien plus haut que ne le disait le ministre, à plus de 503 millions. Elle ne réussit pas à réaliser de réductions vraiment notables sur les dépenses (à part une réduction à 3 0/0 de l'intérêt des cautionnements d'où une économie de 1.512.500 francs) ; même une des lois les plus importantes qui aient été votées en 1844, celle du 25 avril sur les patentes (2), qui fut désormais comme la charte organique de cet impôt si souvent remanié, mais toujours forcément très imparfait, loin d'apporter de nouvelles ressources au Trésor, tendit plutôt à restreindre celles qu'il avait déjà ; le produit des patentes était porté

(1) 138 pour 1840, 18.694.000 pour 1841, 110 pour 1842, 94 pour 1843 et 1844. C'était, en effet, à peu près la vérité ; le ministre se ne trompait que sur un point ; les découverts de 1843 et 1844 atteignirent 110 millions et non pas 94, et le total pour les cinq années 1840-44 fut de 377 millions, à savoir, 1840, 138.604.529 ; 1841, 18.694.105 ; 1842, 109.980.263 ; 1843, 67.041.539 ; 1844, 43.372.426 ; total : 377.092.862.

(2) Cette loi confirma la qualité d'impôt de quotité que devait avoir la patente, régla les droits fixes et les droits proportionnels, multiplia les classes du tableau, augmenta le nombre des professions inscrites, spécifia les professions exemptes, etc.

pour 39.509.150 au budget de 1845 après l'avoir été pour 44.287.220 à celui de 1844.

Le budget de 1845, voté le 4 août 1844, s'élevait en dépenses à 1.363.576.248, dont 61.041.594 de travaux extraordinaires et 34 millions pour les chemins de fer, en recettes à 1.327.784.417, dont le même chiffre de 61.041.594 à prélever sur l'emprunt de 1841. L'insuffisance était donc d'environ 36 millions, presque exactement la somme consacrée à la poursuite de l'exécution de la loi de 1842. Mais le règlement de ce budget, qui n'eut lieu que par décret le 20 juillet 1848, accusa une situation bien plus favorable, du moins quant au service ordinaire : 1.318.976.844 de dépense et 1.323.312.174 de recette, donc excédent de 4 millions et demi. Pour l'ensemble du budget il en était autrement ; du texte, d'ailleurs fort confus, du décret de règlement il ressortirait que les travaux régis par la loi du 11 juin 1842 s'étant montés à 100.480.587 et non pas à 34, les dépenses totales auraient atteint 1.489.332.432.101, laissant environ 100 millions de déficit.

Si les partis ont fortement exploité contre Louis-Philippe ces déficits des dernières années du règne, les économistes, les financiers, meilleurs juges, n'en concevaient aucune inquiétude, car ils les savaient dus à des œuvres éminemment productives et fécondes et ne doutaient nullement du prochain rétablissement de l'équilibre. Ils voyaient l'état florissant de l'industrie, du commerce (moyenne du mouvement commercial des 5 années 1829-1833, 1.274 millions ; des 5 années 1834-1838, 1.671 ; des 5 années 1839-1843, 2.092). Quand fut émise le 9 décembre 1844 la seconde tranche de l'emprunt de 450 millions voté en 1841, à savoir 200 millions, l'adjudication s'en fit à la maison Rothschild au cours inespéré de 84,75, alors que le dernier cours coté était de 83,70. Et le calcul de Rothschild avait été cette fois encore parfaitement juste, car en avril 1845 le 3 0/0 montera à 86. Si l'on se rappelle en outre qu'un bien plus grand nombre de valeurs faisaient maintenant concurrence aux fonds d'Etat sur le marché des capitaux, qu'au lieu de 44 valeurs cotées à Paris en 1832 et de 154 en 1841, 198 allaient bientôt l'être en 1847, que les valeurs de chemins de fer, en particulier, étaient ardemment recherchées, on doit reconnaître combien abondants étaient les capitaux et combien grande la confiance dans la solidité des finances publiques.

Les chemins de fer : ouverture des deux lignes de Rouen et d'Orléans, 1843. Nombreuses concessions de lignes. — Il était fort heureux qu'il en fût ainsi, car grand allait être le besoin de capitaux pour l'exécution du vaste programme arrêté par la loi du 11 juin 1842. Ils allaient s'offrir volontiers, encouragés par la certitude de l'appui

de l'Etat, encouragés surtout par le brillant succès des deux lignes de Rouen à d'Orléans : le grand événement de l'année 1843.

Au lendemain de la fête du roi, les 2 et 3 mai, eut lieu avec un grand éclat et un complet succès l'ouverture des deux lignes de Paris à Rouen et à Orléans. L'impression fut profonde ; c'en était fait ; les chemins de fer n'étaient donc pas condamnés, comme beaucoup l'avaient cru, à n'être jamais que des chemins de banlieue, tout au plus bons à amuser les Parisiens les dimanches et fêtes. Paris, dit Jules Janin dans l'article des *Débats* où il raconte l'inauguration du Paris-Rouen, « en était resté aux deux chemins qui menaient à Versailles et qui le promenaient à Saint-Germain... mais cette fois la France entière n'aurait plus aucun doute sur l'avenir et sur la toute-puissance de cette révolution nouvelle ». « Nous sentons, dit Henri Heine, notre existence entraînée ou plutôt lancée dans de nouveaux orbites, que nous allons au-devant d'une nouvelle vie ; pareils tressaillements doivent avoir agité nos pères lorsque l'Amérique fut découverte ou lorsque l'invention de la poudre à canon s'annonça par les premiers coups de feu ». Victoire plus éclatante encore ; l'exploitation de ces deux chemins se révéla tout de suite extrêmement féconde. L'Orléans, par exemple, dont le dividende était tombé à 7 francs en 1840, 20 en 1841-1843, donna 39,25 en 1844, 47,30 en 1845, 61 en 1846, 62,70 en 1847. Aussi la valeur des actions en capital s'accrut-elle comme à vue d'œil ; elles se traînaient péniblement autour de 500 francs en 1841, elles atteignirent 1.125 au début de 1845, qui fut l'année la plus favorisée à cet égard, et 1.280 en août. Il en était à peu près de même pour les autres bonnes lignes ; le Rouen montait à 1.180, le Saint-Germain atteignait en mars 1845 1.177,50. Dans ces conditions aucune grève des capitaux n'était plus à craindre : bien au contraire le danger serait plutôt une ruée générale vers ces titres si enviables, et tous les excès d'une spéculation désordonnée.

Dès que le succès du Rouen et de l'Orléans se fut affirmé, les demandes de concession se multiplièrent et il fut visible qu'à l'idée maîtresse de la loi de 1842, construction par l'Etat et exploitation par des compagnies, allait se substituer le plus souvent construction et exploitation par l'industrie privée, avec subvention de l'Etat en argent ou en travaux. La loi de 1842 eût d'ailleurs été différente si ses auteurs avaient pu prévoir que les capitaux, longtemps hésitants, allaient prochainement se tourner, même avec passion, vers les entreprises de chemins de fer.

Dès 1843, par loi du 24 juillet, était acceptée l'offre de Paulin Talabot, Joseph Ricard, Chaponnière et Rey de Foresta d'exécuter à leurs frais et risques la ligne de Marseille à Avignon, avec une sub-

vention portée à 32 millions, outre la mise de l'achat des terrains à la charge de l'Etat des départements et des communes, selon les proportions voulues par la loi de 1842. Dès le premier jour s'affirmèrent les soupçons, les défiances : Lherbette signalait la parenté Cunin-Gridaine, ministre du commerce, avec Talabot, et celle de Teste, ministre des travaux publics, avec Rey de Foresta. La coïncidence était regrettable, mais les titres de ces concessionnaires étaient des plus sérieux. L'Etat venait de mettre 4 ans à construire la petite ligne Montpellier-Nîmes sans aucun travail d'art, tandis que Talabot et Didion avaient mis 30 mois, en dépit de nombreuses difficultés de terrain, pour construire celle d'Alais-Beaucaire. En 1844, année particulièrement riche en concessions, eut lieu d'abord par loi du 7 juillet celle de l'exploitation pour 12 ans du Montpellier-Nîmes, déjà achevée. Puis vinrent les six grandes lois du 26 juillet : ligne de Tours à Bordeaux, à concéder pour 41 ans et 16 jours, et moyennant une subvention de 54 millions, dont 4 millions payables en 44 et 10 en 45, par adjudication, avec publicité et concurrence ; faute d'adjudication dans le délai de deux mois un crédit éventuel de 14.150.000 était ouvert au ministre des travaux publics pour pourvoir à l'établissement de la voie ferrée et à l'achat du matériel d'exploitation entre Orléans et Tours. C'est lors de la discussion de cette loi que sous l'influence des déclamations ordinaires contre l'agiotage la Chambre vota par surprise un amendement Crémieux interdisant aux membres des deux Chambres, du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, de faire partie, comme adjudicataires ou administrateurs, des compagnies à qui seraient accordées des concessions. Il n'en fallut pas davantage pour que quatre députés faisant partie de la compagnie qui se formait alors pour l'exploitation de la ligne de l'Est et que Molé, président de son Conseil d'administration, se sentissent visés et se retirassent. Ces parades de vertu et de désintéressement, auxquelles on n'ose guère s'opposer, sont inspirées parfois par des sentiments bien peu recommandables et mènent à de bien fâcheuses conséquences. « Etrange manière, disaient les *Débats*, d'encourager l'esprit d'association, d'encourager les chemins de fer, que de les mettre pour ainsi dire hors la loi, que de laisser entendre qu'il n'est pas possible de s'en approcher sans se souiller, sans s'attirer les plus odieux soupçons et les plus tristes calomnies » ! Rossi, à la Chambre des pairs, attaqua vivement cette loi malencontreuse : « Frapper d'exclusion des hommes qui ouvertement, sans mystère, ont apporté leurs lumières, leur dignité personnelle, leur moralité, à des entreprises dont le pays attend de si grands résultats ! Voudrait-on les livrer exclusivement à des hommes d'affaires, à des spéculateurs, ayant plus de soin de leur bourse que de

respect pour leur caractère et leur situation personnelle » ! Les pairs rejetèrent l'article en question et quand la loi revint devant la Chambre des députés celle-ci renonça à l'exclusion qu'elle avait votée.

Une autre loi du 26 juillet décida prolongation de la ligne d'Orléans-Vierzon d'une part sur Châteauroux et Limoges, d'autre part sur Bourges et Clermont, allocation de 7 millions à la première, de 13 millions à la seconde, payables 2 millions en 44 et 5 en 45, et adjudication de l'exploitation de ces lignes, y compris celle d'Orléans à Vierzon, au besoin pour une durée de 40 ans. La ligne de Tours à Nantes ne fut pas oubliée et une subvention de 28.800.000 fr. lui fut allouée. Une quatrième loi du même jour décida relativement à la ligne de Paris à la Belgique et vers l'Angleterre qu'elle se diviserait à Lille en trois tronçons se dirigeant vers la frontière belge, vers Calais et vers Dunkerque ; un crédit de 10 millions était ouvert à cet effet sur l'exercice 1844, un de 6 millions sur l'exercice 1845. L'embranchement prévu d'Amiens à Boulogne devait être concédé, sans subvention, pour 99 ans, à une compagnie. Une cinquième concernait le chemin de Paris à Lyon ; après de longues discussions était adopté le tracé par les vallées de la Seine, de l'Yonne, de l'Armançon et de la Saône ; en même temps était décidé un embranchement de Montereau à Troyes à concéder pour 99 ans à une compagnie qui en exécuterait tous les travaux ; si au cours de 1845 aucune compagnie ne se présentait, cette ligne serait exécutée aux frais de l'Etat. Un temps bien long encore devait s'écouler avant que fût réalisée cette gigantesque entreprise de réunir Paris à la Méditerranée, tant la distance impressionnait les esprits. Le général de Thiard déplorait, si jamais un chemin de fer réunissait Paris à Marseille, la ruine de la navigation fluviale et la ruine aussi de la santé physique et mentale des voyageurs, soumis par ce long voyage à une trop rude épreuve : « Personne aujourd'hui ne peut apprécier l'effet que produira la vitesse du transport par la vapeur non seulement sur les tempéraments nerveux et les imaginations vives, mais encore sur les hommes les plus fortement constitués. Nul ne peut affirmer que le trouble et l'incertitude de la vue qui ne peut se fixer sur aucun objet ne jettent pas dans le développement des idées une perturbation dont les suites peuvent se prolonger au delà du terme du voyage ». Une sixième loi du 26 juillet, s'appliquant à combler une lacune de la loi de 1842, décida une ligne de Paris à Rennes par Chartres et Laval et affecta 13 millions, dont 1 en 1844 et 2.500.000 en 1845, à l'exécution de la partie comprise entre Versailles et Chartres. Enfin à cette série de lois s'en ajouta une du 2 août, affectant 88.700.000 francs, dont 3 en 44 et 6 en 45, à l'établissement d'une ligne de Paris à la frontière d'Allemagne par

Toul et Nancy, avec embranchements sur Reims et sur Metz, et une du 5 août concédant au sieur Arnoux une ligne de Paris à Sceaux pour voitures articulées et courbes à faible rayon, qui excita en son temps une très grande curiosité. Tout l'ensemble de ces lois représentait environ 3.000 kilomètres, et une charge annuelle pour l'Etat de 60 millions pendant 6 ans, de 250 millions pour les compagnies concessionnaires. Mais les esprits maintenant se préoccupaient peu des charges et ne considéraient que les immenses profits à attendre de ces travaux, féconds non seulement pour leurs actionnaires et administrateurs, mais pour la société tout entière. « Heureuse préoccupation, disait en 1845 le *Journal des économistes*, qui en absorbant les esprits hardis, en occupant les bras, en utilisant les millions, détourne des questions irritantes qui dans un temps d'oisiveté publique eussent conduit tout droit à la guerre et à la dévastation ! L'activité et le bien-être que l'exécution des chemins de fer dans les différents pays de l'Europe entretient dans toutes les branches de la production sont incalculables. Partout le prix de la main-d'œuvre s'élève ; l'agriculture n'a plus assez de bras, elle les dispute aux chantiers de terrassement ; les mines, les forges, les ateliers de construction ne suffisent pas aux commandes, et une partie des bénéfices que l'on y réalise, depuis le premier jusqu'au dernier degré de l'échelle, se reverse sur les autres industries en consommations plus étendues de leurs produits ».

L'année 1844 avait été celle des grandes résolutions ; l'année 1845 devait être celle des réalisations. Des compagnies surgissent de tous côtés pour se disputer les concessions, souvent pour vendre leur silence à des compagnies rivales. Beaucoup disparaîtront sans avoir laissé de traces, ou traîneront une existence pénible ; quelques-unes auront le bon esprit de fusionner et parviendront ainsi à de hautes destinées. La fièvre de spéculation est telle que beaucoup n'hésitent pas à subir des conditions draconiennes, car la tendance très accentuée du législateur est de restreindre la durée des concessions, d'imposer des embranchements peu productifs, des tarifs trop réduits. On s'imagine rendre service à l'Etat en accablant les compagnies d'obligations coûteuses. On considère comme un gain pour le Trésor les gains que les compagnies ne feront pas. Et néanmoins l'ardeur est telle qu'on se dispute ces lignes qu'il va s'agir de construire de toutes pièces, à grands frais, et que les actions, fiévreusement recherchées, passant de main en main, montant et paraissant devoir monter toujours, manquent aux capitalistes plutôt que les capitalistes aux actions. C'est d'abord le 25 janvier le Montereau-Troyes, concédé pour 99 ans aux sieurs Vauthier, Paul Seguin et Cie ; puis après l'importante loi du 15 juillet sur la police

des chemins de fer viennent le 27 novembre la concession du Paris-Strasbourg avec les embranchements sur Reims et Metz, pour 43 ans et 226 jours au lieu de 45 ans, à Despans-Cubières, Pellapra, duc de Galliera, Blacque Bel-Air, etc. ; celle (25 novembre) du Tours à Nantes pour 34 ans et 15 jours, au lieu de 35 ans, à Mackenzie, Dufeu, Drouillard, O. Neill et C[ie] ; le 18 septembre celle des embranchements de Dieppe et de Fécamp au comte d'Alton Shée, Blount, Osmond et baron de Saint-Albin ; le 24 décembre celle du Paris-Lyon, pour 41 ans et 90 jours, au lieu de 45 ans, à Charles Laffitte, Blount, Ganneron, Barrillon et général comte Baudrand.

La ligne du Nord. Grande vogue des actions de chemins de fer. Attaques contre les compagnies. — De ces compagnies, plus impatientes au gain que capables de bien calculer les difficultés, beaucoup devaient disparaître ; mais une, tout au moins, était assez puissante pour triompher de tous les obstacles. Ce fut le grand événement de l'année 1845 que l'adjudication le 9 septembre à MM. de Rothschild, Ch. Laffitte, Blount, Hottinger et plusieurs autres de la ligne encore dénommée à ce moment ligne de Paris à la frontière belge et qui allait prendre par ordonnance du 20 septembre celui de ligne du Nord. La loi du 15 juillet relative à cette ligne fixait un maximum de durée à la concession de 41 ans, et de 75 ans à la ligne Creil-Saint-Quentin, qui allait être, le 20 décembre, adjugée aux mêmes adjudicataires ; or la compagnie eut la hardiesse d'accepter un bail de 38 ans au lieu de 41 pour la première, et de 24 ans et 335 jours pour la seconde. Ils se trompaient, certes, ceux qui disaient qu'en sollicitant de telles concessions les compagnies sollicitaient la permission de se ruiner (1) ; mais ils se trompaient plus encore ceux qui, comme le *National*, présentaient cette concession, acceptée, demandée même, pour un délai que la Chambre elle-même avait rejeté comme trop court, comme une atteinte au crédit de l'Etat, comme faite pour jeter les fondements d'une nouvelle noblesse qui ne tarderait pas à avoir comme l'ancienne ses serfs si le peuple n'y mettait ordre ; ou qui, comme la *Réforme*, dénonçaient la grande conspiration des banquiers contre l'Etat, l'insolante coalition des intérêts privés contre la fortune nationale, prétendaient que l'Etat aurait réalisé une économie importante en se chargeant lui-même de ces travaux, mais qu'il était le prisonnier des banquiers et qu'un gouvernement fondé sur la richesse ne pouvait être que l'esclave de la richesse (2). Le *Journal des travaux publics* répondait

(1) *Débats*, 4 juillet 1843. La phrase était générale ; mais on en a fait souvent l'application à M. de Rothschild en particulier.

(2) La campagne anti-capitaliste et anti-sémiste menée à l'occasion de l'adju-

en montrant que l'Etat faisait au contraire une très bonne affaire en s'exemptant des frais des travaux d'art et terrassements qui, d'après la loi de 1842, auraient dû lui incomber, et en les mettant à la charge des compagnies qui, d'après la même loi, ne devaient être chargées que de fournir rails et matériel de transport. Il s'en était trouvé qui avaient offert (au moins l'une d'elles) de prendre tout le chemin à leur charge, terrain, ouvrages d'art, rails, matériel de transport (1), qui acceptaient des tarifs modérés, qui se contentaient d'une concession de 38 ans pour se couvrir de leurs frais : et on voulait faire croire que les intérêts de l'Etat avaient été sacrifiés ! « Quel est le principal prétexte de ces plaintes ? C'est que les actions se négocient aujourd'hui en grande hausse ; elles gagnent une prime qui est actuellement de 3 à 400 francs et qui s'élèvera, dit-on, à 500 ; d'où l'on conclut qu'en concédant le chemin au taux de l'adjudication on livre à la compagnie pour 150 millions une concession qui en vaut 300. Mais est-ce d'après ces fluctuations d'une opinion mobile, capricieuse et trop souvent peu éclairée qu'on peut déterminer la valeur d'un chemin de fer ?... Les actions du Nord qui gagnent en ce moment une prime de 3 à 400 francs n'auraient

---

dication du Nord a été extrêmement vive. Parmi les pamphlets lancés à cette occasion on peut citer particulièrement le livre de Toussenel, *Les Juifs rois de l'époque*, qui dénonce le gaspillage honteux du Trésor et les « scandales de prodigalité néronienne », le règne de la *bancocredice*, l'abandon à la haute banque du monopole des transports en France, cette complaisance infâme à lui livrer tous les travaux qui rapportent, tandis qu'on garde pour soi ceux qui coûtent, ce réseau du Nord « qui a principalement servi de véhicule à la lèpre juive », cet asservissement de la France aux hauts barons de la finance étrangère, capitalistes anglais, génevois, les plus redoutables, car « un Génevois vaut six Juifs et un Neuchatelois vaut six Génevois » accourant tous comme les corbeaux qui se réunissent dans l'air à l'odeur d'une grande proie. » Toussenel n'oubliait pas un autre argument. « Les chemins de fer exploités par les gouvernements, disait-il, se distinguent des chemins des banquiers par les bons soins et les égards dont l'administration y entoure les voyageurs : ils n'y sont pas rançonnés et entassés dans des caisses à bétail, comme cela se pratique en France sur les chemins des Juifs ». Un autre pamphlétaire, Dairnwell, ne voyait à la Bourse « que des êtres dégradés, aux visages hâves et flétris, vêtus de vêtements sordides, aux yeux brillants de convoitise, aux manières de laquais, joignant une cynique audace à une obséquieuse bassesse ».

(1) Sans doute d'importants travaux avaient déjà été exécutés sur la ligne du Nord et l'administration devait les achever elle-même ; mais la compagnie s'engageait à en rembourser le prix à l'Etat, 20 millions dans la quinzaine, et le surplus par quarts, d'année en année, à partir du 1er janvier 1847. Des conditions analogues soit de remboursements, soit de redevances de location, étaient faites par les autres lignes placées dans les mêmes conditions, et il y a eu de ce chef des recettes assez importantes pour l'Etat, jusque dans les premières années du second Empire.

certainement pas trouvé de souscripteurs au pair il y a 3 ans... Il aurait été tout aussi inexact de conclure alors de cet éloignement des capitalistes que le chemin du Nord était une mauvaise affaire, que de conclure aujourd'hui de leur empressement qu'il vaut le double de la valeur de l'adjudication. Les hommes sérieux ne doivent pas se régler d'après des circonstances aussi passagères que le cours des actions à la Bourse. Ils puisent leur conviction dans l'étude des faits et non dans les impressions du moment... Ce n'est pas que la compagnie ait fait de son côté une mauvaise affaire... Mais nous ne sommes pas de ceux qui regrettent de voir les compagnies de chemins de fer tirer un intérêt satisfaisant de leurs fonds... Les petits capitaux si nombreux dans notre pays sont aussi prompts à se lancer dans les entreprises aventureuses qu'ils sont faciles ensuite à prendre peur quand ils y sont entrés. Qu'on regrette cette tendance funeste, à la bonne heure ; personne ne désire plus voir renaître cette frénésie de l'année 1838 où l'on compta plus de mille sociétés industrielles représentant une somme de plus de 1 milliard. Mais, du moment que cette tendance existe, n'est-il pas du devoir du gouvernement de chercher au moins à diriger, à régler le bon emploi des fortunes modestes ? Or n'est-il pas moral et sage d'offrir aux petites épargnes des placements raisonnables plutôt que de les livrer à la concurrence de l'agiotage et de les attirer dans des affaires rendues plus aventureuses encore par des rabais imprudents ?... Des rabais exagérés eussent peut-être entraîné un nouveau découragement dans un avenir plus ou moins rapproché... Il faut que le pays ne craigne pas de confier ses épargnes aux chemins de fer ; il faut qu'il ne recule pas encore une fois devant l'immobilisation momentanée d'un grand capital ; or la première condition à remplir est de lui présenter un placement qui lui offre quelque sécurité ». Observations d'autant plus exactes que fort peu de temps après se dessina un mouvement en arrière et que la fièvre de la spéculation tomba complètement, trop complètement. Comme il arrive après de semblables hausses vint la période des réalisations et dans les trois derniers mois de 1845 les actions de chemins de fer subirent une baisse de 100 ou 150 francs (Orléans, Rouen, etc.) par rapport aux cours les plus élevés de l'année. Puis, pour emprunter encore au même journal un bon conseil, bon en ce temps-là et bon dans tous les temps, il ne fallait pas se plaindre que des actionnaires, même étrangers, même anglais, s'enrichissent, car des actionnaires ne s'enrichissent qu'autant que le pays s'enrichit lui-même, c'est-à-dire autant que la circulation générale, l'activité commerciale et industrielle, la proportion des transports, augmente et fructifie les lignes concédées aux intérêts privés. « Loin de regretter l'immixtion des capitaux

étrangers dans nos grandes entreprises, nous l'appelons : qu'ils viennent créer des lignes nombreuses de chemins de fer, que partout ils les multiplient, et nous ne regretterons pas les profits qu'ils en tirent. Discuter leur plus ou moins de bénéfice, discuter d'ailleurs les bénéfices des compagnies, c'est ne voir que le petit côté de la question. Ce qu'il faut voir avant tout, c'est le bénéfice général et supérieur que le pays retire de la construction des chemins pour sa richesse et sa puissance ».

Précisément, dans le cas présent, cette richesse et cette puissance se trouvèrent fort bien de cette concession du Nord si critiquée. Les travaux furent vivement poussés et dès le 14 juin 1846 la ligne du Nord, la première ligne qui ait mis la France en communication par voie ferrée avec un pays étranger, était livrée à la circulation (1). Les fêtes dont Lille, et peu après Bruxelles, furent le théâtre à cette occasion, ont été racontées par les journaux d'opposition, tels que le *National* et la *Réforme*, dans un esprit très malveillant pour M. de Rothschild, type accompli à leurs yeux, de cette « ploutocratie », de ces « loups cerviers de la finance », des exploits desquels ils aimaient à remplir leurs colonnes. Elles furent assombries par un terrible accident qui se produisit, presque à ce moment, sur l'embranchement de Fampoux à Hazebrouck, ligne qui venait d'être adjugée à une compagnie O'Neill, marquis de Flers, etc., et qui ne tarda pas d'ailleurs à être absorbée par la puissante compagnie du Nord.

Lors de la discussion de l'Adresse de 1846, l'opposition fit de ces événements un thème à violentes attaques : le ministère était coupable de n'avoir pas empêché la fusion des compagnies, d'avoir ainsi laissé disparaître toute concurrence réelle : il encourageait l'agiotage, bien aise, au fond, que l'esprit public ne se passionnât que pour l'argent et ne s'intéressât plus qu'à la Bourse. Dumon, ministre des travaux publics, répondit que le grand point pour l'Etat était d'avoir des débiteurs dont la solvabilité fût au-dessus de toute incertitude ; que la fusion n'avait pas du tout pour effet de restreindre les grandes entreprises de l'Etat à quelques banquiers privilégiés, mais au contraire d'augmenter le nombre des souscripteurs ; cette prétendue féodalité financière était en réalité une démocratie, une démocratie à base extrêmement large, puisque le nombre des souscripteurs pour le Nord n'était pas moindre de 12.461, de 31.000 pour l'Est, de 24.000 pour le Lyon, etc. ; chiffres qui, comme on sait, devaient infiniment se multiplier par la suite.

(1) Toutefois même quelques jours avant cette date les wagons franchissaient la frontière belge ; c'est en chemin de fer que Louis-Napoléon Bonaparte, évadé de Ham le 25 mai 1846, passa en Belgique près de Valenciennes.

La hausse des actions ne signifiait pas du tout qu'on eût fait aux compagnies des conditions trop belles ; elle prouvait l'engouement du public. Si ce public faisait monter la valeur des actions industrielles au delà de toute raison, il n'était certes pas du rôle de l'Etat de spéculer sur cette manie, sur cette ignorance, pour favoriser des entreprises sans consistance, réservées à une ruine inévitable, fatale, peut-être, au développement en France de l'esprit d'association. « Le gouvernement d'ailleurs avait fait de son mieux pour contenir un mouvement dont il était le premier à déplorer le caractère excessif ; il avait lui-même flétri cette sorte de vertige qui s'était emparé de la société tout entière, tel qu'on pourrait se croire revenu au temps de ce Système fameux qui a tourné tant de têtes et ruiné tant de familles ». Il avait fait interdire la négociation des récépissés de souscription, la publication des cours des promesses d'actions, obligé les compagnies à livrer à leurs souscripteurs les quantités d'actions pour lesquelles ils figuraient sur leurs listes, etc. Il regrettait que ces précautions n'eussent pas eu plus d'effet. Mais ce débordement d'agiotage, cette ruée vers la Bourse, dont l'opposition se faisait une arme contre le ministère, l'accusant de démoraliser le pays, était-ce bien le ministère qui en était responsable ? Et à ce propos les *Débats* (11 mai 1847) faisaient très justement remarquer que l'opposition elle-même était loin d'être sans reproche. Elle ne cessait de répéter que les compagnies devaient faire des bénéfices scandaleux, et ces exagérations mensongères n'étaient-elles pas le meilleur moyen de pousser les actions à une hausse insensée ? Ceux qui criaient à tue-tête que des mines d'or avaient été livrées aux compagnies par ces concessions, que l'argent qu'on y mettait devait rapporter au moins 15 0/0, n'avaient pas le droit de s'étonner qu'on les crût ; ils étaient précisément la cause de ces bénéfices énormes des premiers détenteurs, dont ils n'avaient donc pas le droit de s'indigner.

Bénéfices d'ailleurs bien tombés depuis, et, pour bon nombre, remplacés par des pertes. Dès la fin de 1845 la baisse avait commencé ; elle s'accentua en 1846. L'augmentation du prix des matériaux, du prix de la main-d'œuvre, conséquence naturelle du développement des travaux, rendait déjà la construction plus coûteuse. Du reste les concessions continuaient ; le 10 juin 1846 la ligne de Lyon à Avignon, avec embranchement sur Grenoble, était adjugée à Paulin Talabot, pour 44 ans et 228 jours au lieu de 50 ans ; puis la loi du 21 juin attribua la ligne de Bordeaux-Cette à Espeleta, Ricard, Barry, etc., pour 99 ans avec subvention de 13 millions, celle de Paris-Cherbourg aux sieurs comte de Breteuil et Blount, celle de Paris à Rennes à Emile Pereire, d'Eichthal et Tarbé des

Sablons. En même temps était décidée une ligne Dijon-Mulhouse, et il était attribué des crédits de 3 millions et demi à celle de Vierzon-Orléans, de 42.600.000 à son prolongement de Vierzon à Limoges, de 24.300.000 à la ligne du Centre vers le Bec d'Allier, Moulins et Clermont. L'incontestable utilité de ces travaux atténue beaucoup la portée des critiques que formulait d'Audiffret à la Chambre des pairs sur la hardiesse avec laquelle on engageait pour plus de 2 milliards de travaux publics avec un budget en déficit. Au fond cette hardiesse n'était pas si grande; et, surtout en 1847, elle fit place à une réelle timidité. Les embarras d'ordre économique et financier qui signalèrent cette année malheureuse ralentirent singulièrement l'exécution du réseau national et permirent tout au plus l'octroi de prêts : 3 millions au Montereau-Troyes, 4 millions à Marseille-Avignon, 4.600.000 à l'Orléans-Vierzon, etc., etc., qui empêchèrent sur certains points l'interruption des travaux. Toutefois c'est en 1847 que s'ouvrirent à l'exploitation les lignes d'Amiens à Boulogne, de Rouen au Havre, d'Orléans à Bourges et à Châteauroux, de Creil à Compiègne et, au début de 1848, de Marseille à Avignon. Au 1er janvier 1848, 4.969 kilomètres étaient concédés, 1.830 étaient exploités. Le Nord, la Normandie, le Centre, commençaient à connaître les chemins de fer ; l'Est et le Sud presque pas encore. La France restait toujours fort en arrière des Etats allemands qui en exploitaient 3.434 et, toutes proportions gardées, de la Belgique qui en exploitait 670 ; à plus forte raison de la Grande-Bretagne qui en exploitait déjà 6.349. L'Autriche avec sa vaste superficie n'en comptait que 1.155.

Etait-il vrai que ce modeste réseau dépassât nos forces et qu'il eût — lui, ainsi que les autres dépenses d'ordre économique ou militaire — compromis gravement les finances de la monarchie de Juillet, comme on l'a si souvent prétendu, et rendu une catastrophe inévitable ? C'est ce qui nous reste maintenant à examiner.

Budget de 1846 — Au terme de l'année 1844, comme il présentait le budget de 1846, Lacave-Laplagne estimait à 355,757,000 les découverts du Trésor. La commission en voyait davantage, 453 : elle estimait à 680.100.000 ceux que laisserait l'entière exécution des grands travaux, à l'année 1854 le délai nécessaire pour qu'ils fussent entièrement éteints par les réserves de l'amortissement, et elle se mit en devoir de faire subir quelques diminutions aux dépenses. Une des plus importantes fut un nouveau projet de conversion du 5 0/0, et même du 4 1/2 et du 4 ; mais, parmi un très grand nombre de combinaisons proposées, la seule véritablement pratique était une conversion du 5 en 4 1/2 avec garantie pendant dix ans contre

une conversion nouvelle. Le 5 0/0 était alors à 125 ; impossible donc de soutenir sérieusement que le taux du crédit de l'Etat ne fût pas inférieur à 5. La Chambre vota cette proposition Muret de Bord ; puis, comme précédemment, le ministre en contesta l'opportunité, invoqua cette fois l'impossibilité de faire à la fois un emprunt et une conversion ; il prit argument aussi du grand engouement qui portait les capitaux vers les entreprises, bonnes ou mauvaises, de chemins de fer, engouement tel qu'un déclassement de la rente serait à craindre ; il ajouta d'ailleurs qu'il prenait et qu'il était autorisé à prendre l'engagement de présenter un projet de conversion dès l'ouverture de la session suivante. Ainsi encouragée dans son ordinaire hostilité à la conversion, la Chambre des pairs la rejeta une nouvelle fois et l'occasion fut perdue de procurer au budget si lourdement chargé un allègement qui eût été fort utile. En même temps de nouvelles charges redoutables apparaissaient à l'horizon ; le déclin de notre marine était si évident que la commission du budget, si désireuse qu'elle fût d'économies, proclamait elle-même la nécessité de quelques sacrifices, « car rester dans la situation où nous sommes ce serait se condamner volontairement à la faiblesse et à l'impuissance », et il fut résolu qu'au début de la session de 1846 il serait présenté un compte spécial et détaillé de l'état de la marine : la conséquence allait en être l'allocation d'un crédit extraordinaire de 93 millions. Un autre embarras provenait, comme en 1837, du trop grand succès des caisses d'épargne ; les dépôts y atteignaient presque 376 millions ; une loi restrictive s'imposait : celle du 22 juin 1845 limita à 1.500 francs le maximum des dépôts (2.000 avec les intérêts capitalisés) et attribua au Trésor une partie des dépôts contre allocation à la Caisse des dépôts et consignations de rentes 4 0/0 au pair, pour 100 millions restés disponibles sur l'emprunt de 450 millions de 1841. C'était, sous une forme détournée, consacrer un capital de 100 millions à la diminution des découverts et de la dette flottante, et soulager un moment les caisses d'épargne ; ce n'était pas conjurer le danger d'une demande massive de remboursements le jour où se produirait une panique, et un avenir prochain allait le montrer. Economies manquées, charges nouvelles imminentes, empêchaient bien des réformes souhaitables, comme celle de la poste, à l'image de celle que Rowland Hill venait de faire triompher en Angleterre, c'est-à-dire unification et abaissement du coût des lettres ; 130 voix contre 129 adoptèrent un amendement soumettant les lettres simples, dans toute la France, quelle que fût la distance parcourue, à une taxe de 0,20 ; la conséquence en eût été un développement considérable des correspondances et néanmoins une perte momentanée, mais sensible, pour le Trésor ; il a fallu bien des années

à l'Angleterre pour que la lettre à deux sous rapportât autant au Trésor que la lettre de 0f75, en moyenne, usitée avant 1839 (1). Cette perspective inquiéta la Chambre et au vote sur l'ensemble 170 voix se prononcèrent contre le projet, que 170 voix aussi votèrent. C'était le rejet et ce sera seulement 3 ans plus tard que la réforme postale triomphera. Le 18 juillet fut voté le budget de 1846 : recettes 1.355.045.651, dont 1.303.684.134 de recettes ordinaires et 51.361.517 de prélèvement sur l'emprunt de 1841 ; dépenses ordinaires 1.300.077.789 plus 83 pour les travaux de chemins de fer et 51.361.517 pour ceux de la loi du 25 juin 1841 ; en tout 1.434.139.406. Gravement modifié par les événements imprévus et malheureux dont l'année 1846 fut remplie, ce budget avait entièrement changé de physionomie quand il fut réglé définitivement par loi du 8 décembre 1848 ; 1.403.625.185 en recettes, 1.566.525.592 en dépenses ; donc 162.899.706 de déficit.

Budget de 1847. — Nul danger n'apparaissait encore cependant à l'horizon lorsqu'au début de la session de 1846 fut présenté le budget de 1847, 1.334.700.000 en dépenses, 1.337.800.000 en recettes ordinaires, plus 21 millions de recettes et de dépenses pour les travaux régis par la loi du 25 juin 1841, et 99.600.000 de dépenses pour travaux prévus par la loi de 1842 : en tout 1.455 millions environ de dépenses et 1.358 de recettes, perspective assez semblable à celle des 4 ou 5 années précédentes, un peu aggravées toutefois par l'allocation du crédit de 93 millions affecté par loi du 3 juillet 1846 aux constructions navales et à l'approvisionnement des arsenaux : crédit réparti sur 7 années à partir de 1847 et devant grever le budget de 1847 de 13.300.000. Puis, dès ce temps-là, le renouvellement de la Chambre (il allait avoir lieu le 1er août 1846) ne pouvait manquer de faire surgir force propositions de dégrèvements d'impôts et d'augmentations de dépenses, et c'est ce qui ne manqua point de se produire ; Demesmay, à la Chambre, attaqua violemment l'impôt du sel (33 francs par quintal) dont le produit était au moins de 65 millions, et préconisa sa réduction à 11 francs ; la commission accepta, se retranchant derrière l'argument bien connu que le développement de la consommation compenserait et au delà la diminution du droit, et la Chambre suivit sa commission ; mais ce vote resta caduc,

(1)

Produit brut de la poste anglaise en		1838	2.346.278	livres sterling
—	—	1839	2.390.703	—
—	—	1840	1.359.466	—
—	—	1843	1.578.145	—
—	—	1846	1.901.580	—

faute d'avoir été sanctionné par la Chambre des pairs. D'autre part, la Chambre ne refusa plus, et la Chambre des pairs accepta, certains relèvements de traitements judiciaires et universitaires inutilement réclamés, presque chaque année, depuis la campagne d'économies qui avait triomphé en 1832 ; les traitements des conseillers des cours de 5e classe n'étaient toujours que de 3.000, et il y avait toujours des juges à 1.500 francs ; on éleva le minimum des traitements des conseillers à 4.000 (10.000 à Paris) celui des juges à 1.600 (7.000 à Paris). Le Conseil d'Etat réduit en 1832 de 15.000 à 12.000 fut relevé à 15.000 pour être de niveau avec la cour de cassation qu'on avait remise à ce chiffre, et il en fut de même pour la cour des comptes. De légères améliorations furent accordées aux recteurs, inspecteurs généraux, professeurs de faculté, etc. ; au total, moins de 300.000. De 1846 à 1847 le budget des cours passa de 4.262.900 à 5.679.400, celui des tribunaux de 6.372.745 à 7.794.775, celui des justices de paix de 5.282.100 à 6.045.400, celui de l'instruction publique de 17.173.008 à 17.938.983. Les augmentations les plus méritées ne s'accordaient alors que lentement, modérément, et à bon escient. La bourgeoisie, qui dominait, économe de ses deniers, apportait la même qualité dans la gestion des deniers publics ; l'opposition républicaine aurait voulu précisément qu'elle en apportât davantage et l'accusait de prodigalité ; elle batailla vivement pour empêcher l'augmentation du Conseil d'Etat et des magistrats, qu'elle n'aimait guère, et s'indignait qu'on songeât à élever des traitements quand le budget n'était pas en équilibre. Une loi du 31 mai 1846 ayant accordé un crédit de 75 millions pour amélioration ou canalisation de divers cours d'eau, dont 6.500.000 sur l'exercice 1846 et 12.500.000 sur l'exercice 1847, le *National* traita cette loi de loi électorale, et soutint qu'on n'avait jamais dilapidé les finances publiques avec une aussi coupable légèreté. Il devait être pourvu provisoirement aux dépenses entraînées par elle au moyen des ressources de la dette flottante, ultérieurement par la consolidation des réserves de l'amortissement devant devenir libres après l'extinction des découverts des exercices de 1840 à 1845. Au total le budget de 1847, voté le 3 juillet 1846, comprit 1.338.505.753 de dépenses ordinaires, 21.301.500 de dépenses extraordinaires pour travaux régis par la loi du 25 juin 1841, 98.916.000 pour travaux régis par celle du 11 juin 1842 ; et 1.357.343.325 de recettes dont 21.301.500 de recettes extraordinaires. Le règlement de ce budget, par loi du 8 mars 1850, devait faire apparaître 1.629.678.089 de dépenses, dont près de 1.428 de dépenses ordinaires, 29 et demi de dépenses pour les travaux de la loi de 1841, plus de 147.873.328 pour ceux de la loi de 1842 ; et 1.372.387.450 de recettes, dont 29 1/2 provenant des fonds

de l'emprunt de 1841. Mais sur cette insuffisance de 257.290.639 91 millions et demi seulement constituaient véritablement un déficit : près de 148 étaient une avance recouvrable sur les compagnies de chemins de fer et formaient un compte distinct.

C'est après le vote du budget que le ciel commença à s'assombrir ; récolte de blé très déficitaire, s'ajoutant à la crise alimentaire que la maladie de la pomme de terre avait en 1845 provoquée en Irlande, en Belgique, en Allemagne et en Angleterre, inondations de la Loire et de l'Allier, craintes pour les subsistances, appels désespérés à l'étranger, impossibilité cependant de faire circuler, avec des routes défoncées et dégradées par les inondations, les grains accumulés en masse à Marseille et à Arles, nécessité de créer des ateliers de charité, d'allouer des crédits pour empêcher une trop grande augmentation du prix du pain (à Paris il fallut faire de gros sacrifices pour maintenir le pain à 0,80 les 2 kilos), grèves et troubles ouvriers dans le bassin houiller de la Loire, puis dans celui de Valenciennes, puis à Paris. Cependant le mouvement ascensionnel des recettes ne s'arrêta pas encore en 1846 et même fut très marqué pendant le 4e trimestre : les impôts indirects qui avaient donné 803 millions en 1845 en donnèrent 827 en 1846, et les boissons, par exemple, donnèrent 102.500.000 au lieu de 101, le tabac 116 au lieu de 112.

Malheurs de l'année 1847. — L'aisance publique n'était donc pas encore vraiment atteinte ; elle allait l'être plus gravement en 1847, année fatale, où fondirent sur la France des maux depuis longtemps oubliés. Le blé monta jusqu'à 30 francs l'hectolitre en moyenne, et, par endroits, beaucoup plus haut, car on vit en avril le cours de 48. En plusieurs endroits se produisirent des attentats contre la circulation des blés, où des taxations furent imposées par la violence ; des propriétaires furent massacrés à Bélabre et à Buzançais. Ces événements eurent pour résultat immédiat l'admission en franchise, ou peu s'en faut, des grains et farines, l'exemption de tous droits pour les navires étrangers en apportant, l'exemption des droits de navigation sur les rivières et canaux. Les droits de douane subirent une diminution sensible. Force fut de voter une subvention de 4 millions à des travaux dits d'utilité communale, en réalité plutôt ateliers nationaux où l'on entretenait quelques malheureux sans travail, d'allouer des secours aux hospices, d'engager des travaux pour réparation des digues de la Loire emportées par l'inondation de l'année prédécente. D'autre part la misère populaire menaçant de déchaîner des séditions, il fallut augmenter de 191 le nombre des brigades de gendarmerie et augmenter leur solde ;

193 millions de Bons royaux furent émis pendant le premier semestre de 1847. L'encaisse de la Banque de France diminuait rapidement : de 187 millions à la fin de 1845 elle était tombée à 71 à la fin de 1846 ; il fallut en janvier élever de 4 à 5 0/0 le taux de l'escompte. La crise eût été plus grave encore si le gouvernement russe n'avait acheté à la Banque, au prix de 115,75, pour 50 millions de rentes françaises 5 0/0, dont le prix nous fut versé surtout en grains, partie aussi en espèces (1). Les chemins de fer, si recherchés encore un an plus tôt, tombèrent dans le marasme ; les actions subirent une effroyable baisse, tombant par exemple pour le Saint-Germain de 800 à 340, pour le Nord de 562,50 à 282,50, et ainsi de suite. Il fallut qu'une loi du 9 juin autorisât restitution aux compagnies, par dixièmes, des cautionnements versés par elles, contre justification d'achats de terrains ou d'exécution de travaux pour une somme au moins double de celle dont elles réclameraient remboursement. Pour éviter des cessations de travaux et des fermetures d'ateliers, des prolongations de concession, des avances, durent être accordées : 4 millions à la ligne de Lille à Valenciennes, 4 autres à celle de Marseille à Avignon, 4.600.000 à celle d'Orléans à Vierzon, 3 millions à celle de Montereau à Troyes. Celle de Lyon à Avignon se débattait dans de terribles difficultés, ayant, avec un capital de 200 millions, dont d'ailleurs ses actionnaires cessaient de lui faire les versements réguliers, à accomplir un travail qui en demandait au moins 300 ; elle obtint par loi du 9 avril 1847 prolongation de sa concession d'autant d'années qu'elle aurait dépensé de millions au-dessus de 216 : ce qui était insuffisant pour la tirer d'embarras. En même temps une recrudescence de la campagne entamée depuis longtemps pour la réforme électorale et pour la réforme parlementaire, l'augmentation visible des forces de l'opposition, un sentiment général de lassitude, facilement transformé en sentiment d'irritation lors qu'éclataient des affaires aussi compromettantes pour le personnel dirigeant que celle de Teste et Despans Cubières, ou que l'assassinat de la duchesse de Choiseul-Praslin, sans parler de celles, moins connues mais peut-être non moins fâcheuses, des fraudes commises dans les magasins de Rochefort et dans la manutention de Paris, entretenaient dans les esprits une agitation, signe précurseur de graves bouleversements politiques. « L'air, dit Guizot, semblait

(1) La Banque livra à la Russie 2 millions de rente 5 0/0 à 115,75 et 142.000 fr. de rente 3 0/0 à 77,65 ; en tout pour 49.989.633 de capital. L'offre russe vint à temps, juste au moment où la Banque venait de renoncer à la réalisation d'une partie de ses rentes, crainte de provoquer une baisse. La Banque a consacré une partie de ce capital à souscrire pour 996.677 francs de rente à l'emprunt de novembre 1847.

infecté de désordres moraux et de malheurs imprévus ». L'opposition, bien entendu, en faisait remonter toute la responsabilité à la politique du ministère qui « trop faible pour asservir la France, s'efforçait de la corrompre » (Duvergier de Hauranne).

On se tromperait cependant du tout au tout (et l'opposition en 1847, de même que les vainqueurs de février, se sont gravement trompés à cet égard) si l'on pensait que les fâcheux événements déjà survenus ou redoutés eussent mis les finances en réel danger. Leur situation restait encore saine, et, comme l'a dit très justement Lacave-Laplagne, l'année 1847 semblait destinée à marquer simplement un temps d'arrêt, mais non point un arrêt définitif, dans la voie de prospérité dans laquelle le pays était depuis longtemps engagé. Le développement de la richesse ne s'était point arrêté en 1846, malgré les circonstances défavorables, malgré le renchérissement des vivres de l'armée et de la marine, malgré l'augmentation du coût de l'assistance publique. Les impôts indirects ont donné en 1847 824.782.000, 2 millions 1/2 seulement de moins qu'en 1846, et cette différence vient surtout de la faiblesse des recouvrements sur les forêts (9 millions et demi de moins qu'en 1846) comme il arrive dans les années troublées. On faisait grand bruit du déficit ; cependant pouvait-on dire vraiment qu'il y eût déficit quand 134 millions comme en 1846, 122 comme en 1847, étaient pris sur des fonds extraordinaires pour des entreprises assurément nécessaires et fécondes ? Comme l'avait dit Magne, rapporteur du budget de 1847 « deux systèmes peuvent être appliqués à l'administration financière d'un pays. L'un consiste à considérer l'équilibre du budget comme une maxime rigoureuse de prudence et de bon gouvernement, par conséquent à circonscrire étroitement les dépenses dans la limite des revenus ordinaires. Dans l'autre on pense au contraire que les époques de paix et de prospérité prolongée conviennent aux entreprises hardies et que dans ces conditions les moyens extraordinaires profitent presque toujours aux nations lorsqu'ils sont employés aux dépenses productives ». Après 1840, malgré les dépenses militaires, on eût pu rétablir un équilibre rigoureux et rendre absolument libre la réserve de l'amortissement, mais « devrions-nous nous féliciter de cette prospérité apparente obtenue au détriment des services publics et des grands travaux d'utilité générale ? Nous n'hésitons pas à reconnaître qu'elle serait un malheur pour l'Etat. Sous peine de déchoir, la France ne pouvait rester étrangère au mouvement qui entraînait autour d'elle toutes les nations de l'Europe ». La France avait choisi le second parti et elle avait eu raison ; et Guizot était aussi dans le vrai lorsqu'il affirmait que le pays porterait facilement le fardeau dont il s'était volontairement chargé, au-devant

duquel il était allé lui-même, à cause du bien qu'il en espérait.

Cela est si vrai qu'au cours de la discussion du budget de 1848 des voix assez nombreuses s'élevèrent pour critiquer le trop de modicité des crédits alloués aux travaux publics. Et certes quand on jette les yeux sur la carte des voies ferrées à cette date (1) en Europe et qu'on est saisi du contraste entre les trois ou quatre lignes que possédait la France, et le réseau très serré qu'avaient déjà l'Angleterre et la Belgique, que commençaient à avoir Prusse et Etats allemands, on se prend à penser que loin d'avoir dépassé la juste mesure la monarchie de Juillet était plutôt restée en-deçà. Et il a été établi qu'au cours des disettes de 1846-47 une économie de 120 millions aurait été procurée au pays si son réseau de chemins de fer avait atteint un développement semblable à celui des pays voisins.

Même en cette année 1847 où les circonstances furent particulièrement défavorables et où les dépenses totales, comme il apparut par la loi de règlement, dépassèrent les recettes de 257.290.639, la situation n'avait rien d'alarmant. En parlant de finances *délabrées* dans une lettre célèbre à son frère Nemours, le prince de Joinville a trop cédé à la tentation, fréquente chez les fils de souverain, de juger trop sévèrement leur père. Le total des déficits depuis 1840 jusqu'à 1847 inclusivement s'est monté à 897.764.093, dont 377.093.162 de 1840 à 1844, et 520.670.931 de 1845 à 1847 inclusivement (2) ; dans le même laps de temps les différentes ressources créées par les lois de 1841 et 1842, plus de 45.958.785 de remboursements par les compagnies de chemins de fer, les avaient bien diminués et presque fait disparaître (Voir plus loin) (3). De plus, pour

---

(1) Notamment la carte très suggestive que publiaient les *Débats* dans leur n° du 15 juillet 1847. Elle présente quelques lacunes en ce qui concerne la France, mais l'effet n'en reste pas moins très puissant.

(2)

Déficit de 1840.	138.004.529	
— de 1841.	18.694.405	
— de 1842.	109.984.263	377.093.162
— de 1843.	67.041.534	
— de 1844.	43.372.426	
— de 1845.	100.480.586	
— de 1846.	162.899.766	520.670.931
— de 1847.	257.290.639	
		897.764.093

(3) Les réserves de l'amortissement ont donné de 1842 à 1847 442.247.114, à savoir en 1842, 67.111.792 ; en 1843, 69.876.833 ; en 1844, 72.505.042 ; en 1845, 75.117.373 ; en 1846, 17.878.714 ; en 1847, 79.757.558 (Compte général des finances de 1848). A quoi il convient d'ajouter 33.358.350, remboursements de la compagnie du Nord en 1845, 46 et 47, 8 millions de celle de Lyon

alléger la dette flottante et permettre de poursuivre les travaux publics, la loi de finances du 8 août 1847 autorisait le ministre des finances à émettre la somme de rentes nécessaire pour produire un capital de 350 millions et par ordonnance du 9 octobre une première tranche de 250 millions fut émise, avec jouissance du 22 décembre, en 3 0/0, au prix de 75,25, inférieur sans doute au prix des emprunts antérieurs, mais encore fort honorable ; la baisse était alors universelle et les valeurs d'Etat n'étaient pas les seules à en subir l'atteinte ; le succès de cet emprunt était certain si la révolution n'était point survenue, et tout danger de manquer de fonds était donc écarté. Le budget de 1848, œuvre de Dumon, successeur de Lacave-Laplagne aux finances lors des remaniements ministériels qui se produisirent le 8 mai, était des plus satisfaisants : présenté avec 1.371.592.000 de recettes ordinaires et 1.368.270.000 de dépenses ordinaires, il subit quelques modifications qui abaissèrent les dépenses à 1.361.681.670, et les recettes à 1.370.978.210 ; avec les ressources et dépenses extraordinaires ces chiffres devenaient 1.446.210.170 aux dépenses et 1.391.276.510 aux recettes, écart nullement supérieur à celui qui était ordinaire depuis l'application du programme de 1842. Le budget ordinaire de 1849 qui fut présenté aux Chambres dès le 3 janvier 1848 n'avait rien non plus d'inquiétant : 1.382 millions en dépenses ordinaires, 1.383 millions et demi en recettes, avec, pour les unes et les autres, un supplément de 18.850.000 pour les travaux régis par la loi de 1841 et, en dépenses seulement, de 116.878.000 pour ceux régis par la loi de 1842. Et Dumon avait le droit de compter, comme il le faisait, sur une progression des recettes après l'arrêt de 1847, sur « cette réaction favorable qui suit toujours dans de puissants Etats les crises qu'ils ont la force de surmonter ».

Bien entendu, dans la discussion de la fameuse Adresse de 1848, les orateurs de l'opposition, de Lasteyrie, Léon Faucher, tracèrent très en noir le tableau de la situation financière ; Thiers surtout, dans un discours célèbre (25 janvier), affirma qu'on marchait à une catastrophe parce qu'on avait voulu tout faire à la fois, que depuis 5 ans les dépenses augmentaient en moyenne de 65 à 70 millions (1), tandis que les recettes n'augmentaient que de 20, qu'une sorte de vertige entraînait toutes les administrations, qu'on allait avoir

---

en 1848, et 600.000 francs de la ville de Lille pour la part lui incombant dans la construction de la ligne du Nord.

(1) Dépenses totales, d'après les lois de règlement, en 1842 1.440.974.148, en 1847 1.629.678.088 ; différence 188.703.939, en six ans : en moyenne 31 à 32 par an. Il y a loin de là à cette augmentation moyenne de 65 à 70 millions, à laquelle Thiers voulait faire croire.

en 1849 1.517, peut-être 1.580 millions à dépenser, que la dette flottante allait se trouver portée à 800 millions ; on prenait le chemin des abîmes et on ne saurait manquer de recevoir bientôt le châtiment de ces « folies de la paix ». Duchatel et Dumon réfutèrent les exagérations de ce discours, rappelèrent cet élément dont on omettait de tenir compte, les remboursements qu'allaient avoir à faire les compagnies de chemins de fer, soutinrent — et telle était bien la vérité — que loin d'avoir trop fait en fait de chemins de fer on avait plutôt à se reprocher d'être resté en arrière de toutes les nations civilisées. La majorité pensa que ce qui importait le plus en ce moment c'était un conseil de prudence, et la phrase relative aux finances exprima le vœu de rétablir enfin « cet équilibre complet et réel dans les recettes et les dépenses, première condition de la force et de la sécurité d'un Etat ». Cet équilibre était bien facile à ressaisir : il n'y aurait eu pour cela qu'à ralentir ou à interrompre les travaux publics. Toute la question se réduisait à choisir entre cette règle, essentielle en effet, et une politique plus hardie visant à enrichir un pays par des travaux productifs : politique parfois dangereuse, mais pouvant aussi parfois se défendre par de très bonnes raisons, et tel était certainement le cas à ce moment de notre histoire.

Les finances sous la monarchie de Juillet. Les recettes. — Moins d'un mois après ce discours de Thiers, le trône de Louis-Philippe s'écroulait, à l'improviste, sans que les promoteurs de la révolution qui le renversa aient eu eux-mêmes ni l'intention ni même le désir de le renverser. Il importe à notre sujet d'examiner si c'était bien en effet par les finances que l'édifice était ébranlé, et s'il est vrai que la gestion financière de la monarchie de Juillet ait rendu une catastrophe inévitable.

Tout d'abord, ni l'insuffisance des recettes, ni une exagération insupportable de l'impôt, ne sauraient être incriminées. Aucun impôt nouveau n'a été établi sous Louis-Philippe ; une branche de revenu justement flétrie par l'opinion, la loterie, a disparu ; à peine le remaniement de la contribution personnelle-mobilière et des portes et fenêtres en 1832 et quelques élévations de droits d'enregistrement, qui datent de la même année et de 1836 et de 1841, ont-ils ajouté quelque chose aux charges du contribuable (ainsi que les dispositions de la loi de 1835 sur la contribution foncière des propriétés bâties). Au contraire une diminution considérable de l'impôt des boissons a été réalisée en 1830. Néanmoins les recettes progressèrent considérablement : pour les contributions indirectes grâce au développement général de l'aisance et de la consommation ; pour les contributions directes, par l'addition au

principal de centimes départementaux ou communaux, aisément supportés, d'ailleurs, comme le prouve la décroissance continue des frais de perception. De 1834 (mieux vaut prendre ce point de comparaison, puisque c'est l'année à partir de laquelle les choses redevinrent normales et que la secousse de la révolution de 1830 cessa de se faire sentir sur les budgets) à 1847, les recettes *ordinaires* passent de 983 millions à 1.370, soit une augmentation de 387 millions qui, répartie sur les quatorze années envisagées, donne un accroissement annuel moyen de plus de 27 millions, bien plus que ne disait Thiers dans son discours de 1848, trop dicté par ses ressentiments contre un régime qui le tenait depuis si longtemps écarté du pouvoir. A ne considérer que les six dernières années, 1842 à 1847, la progression est de 1.160 à 1.370 millions, 210 millions, donnant une moyenne annuelle de 35 là où Thiers n'en voulait voir que 20.

Tous les impôts ont fourni au cours du règne des plus-values importantes : les contributions directes passent de 325 millions à 420, grâce surtout aux centimes ; l'enregistrement, le timbre et les domaines, de 186,2 à 263 ; les douanes et sels, de 163,5 à 222 ; les contributions indirectes, prévues pour 212 en 1830, à 305 ; les postes, de 33 à 54 (1) ; les forêts, quoique diminuées par des ventes, de 29 millions à 38. Le progrès apparaît mieux encore si au lieu de ne comparer que les produits bruts on considère les produits nets. Ainsi en 1833 les tabacs coûtent 21.813.000 et rapportent 68 millions ; pour 1848 ils sont prévus sans doute coûter 35 millions mais en rapporter 120 ; les postes, dont le service a reçu des améliorations considérables (multiplication des bureaux, progrès dans le service rural, paquebots du Levant, paquebots transatlantiques, etc.), restent plus stationnaires : leur produit net était en 1833 de 17 millions (35.700.000 de produit brut et 1.813.300 de frais) ; pour 1848, avec 51.700.000 de produit brut et 34.500.000 de frais, le produit net prévu est toujours à peu près le même ; mais les contributions indirectes, qui rapportaient en 1834 172 millions pour 21.884.000 de frais, ne demandent en 1847 que 26.735.000 pour en rapporter 305. Pour l'ensemble des impôts indirects un progrès continu les porte de 524 millions en 1831 (après 574.572.000 en 1830, car 1831 marqua un grave recul) à 616 1/2 en 1836, 687 1/2 en 1840, 827.236.000 en 1846, 824 1/2 en 1847, et on en attendait 883 en 1848. Selon le mot très juste de Dumon « une sève de prospérité a vivifié toutes les branches du revenu public » (2).

(1) Recette brute de la poste en 1830, 33.727.649 ; en 1846 (maximum), 54.296.985 ; en 1847, 53, 295.476 ; en 1848, 52.940.150.

(2) Cf. le *Journal des économistes* de 1843, où Michel Chevalier a fait pour

Les dépenses. — Comme les recettes, les dépenses ont suivi une marche ascendante très marquée. A considérer les dépenses réglées, elles passent de 1834 (1.032.345.257) à 1.629.678.089 en 1847, 1.566.525.591 en 1846 : différence (en prenant le terme de comparaison le plus défavorable, 1847) 597.272.932, qui répartie sur quatorze années donne une augmentation moyenne de 42.662.000 par an, toujours bien moins que ne disait Thiers. Les seuls budgets qui aient beaucoup grossi sont ceux de la guerre (220 millions en 1834, 325 en 1842, 324 en 1847), de la marine et des colonies (62 millions et demi en 1834, 125 en 1847) et des travaux publics, surtout des travaux publics extraordinaires ; mais les autres ministères restent à peu près stationnaires ; il n'y a guère à signaler, en fait d'augmentation, que le passage de l'instruction publique de 2.258.000 en 1830, puis 5 millions en 1834, à 18 à la fin du règne : des cultes de 34 à 39 et demi. L'augmentation des dépenses militaires, qui a servi à conquérir l'Algérie et à mettre éventuellement la France en état de soutenir, sans trop d'infériorité, une guerre que d'ailleurs, en partie peut-être à cause de cela, on ne lui fit pas, échappe à toute critique. Quant aux travaux publics, Lacave-Laplagne, dans une brochure qu'il écrivit en 1848 pour répondre à Garnier-Pagès accusant le régime précédent de les avoir entrepris partout à la fois dans un but de corruption électorale et point avec la réserve que la prudence commandait impérieusement, a protesté vigoureusement contre cette allégation calomnieuse. Il a en même temps opposé les travaux publics de la monarchie de Juillet, toujours inspirés par le souci de l'intérêt public et la noble préoccupation de commémorer les gloires de toutes les époques de notre histoire, sans exception, aux travaux publics de Napoléon, presque tous destinés à le servir dans ses guerres ou à éterniser le souvenir de ses victoires, et à l'indifférence de la Restauration (1).

---

les dates de 1830 et 1843 une comparaison fort instructive du progrès des diverses branches de recettes.

(1) Trois articles ou brochures, tous fort instructifs, ont été consacrés par des amis ou des serviteurs de la monarchie de Juillet à réfuter les attaques des hommes de 1848 contre les finances de ce gouvernement : Lacave-Laplagne, *Observations sur l'administration des finances pendant le gouvernement de Juillet* ; Vitu, *Histoire financière du gouvernement de Juillet*, Revue des Deux-Mondes, septembre 1848 ; Dumon, *Equilibre des budgets sous la monarchie de* 1830, Revue des Deux-Mondes, septembre 1849. Tous trois sont en général exacts et concluants à quelques rectifications de chiffres près, et méritent la plus grande attention. Ils sont naturellement accablants pour les finances de la République de 1848. A l'occasion ils visent aussi les finances napoléoniennes ou celles de la Restauration. Aux monuments du premier Empire, les uns devenus propriété des peuples momentanément conquis, les autres destinés à éterniser la gloire de l'Em-

Ces travaux publics, il en dressait le bilan de la façon suivante :

1. Dépenses faites sur les budgets ordinaires.	328.135.000
2. sur le budget annexe (loi du 17 juin 1837).	93.852.000
3. sur le budget extraordinaire (loi du 14 mai 1837).	225.624.000
4. sur les ressources créées par loi du 25 juin 1841.	404.607.000
5. sur celles de la loi du 11 juin 1842 (à savoir les ressources de la dette flottante, puis les réserves de l'amortissement après extinction des découverts de 1840-1842.	414.126.970
Total	1.464.415.000 (1)

Or, concluait triomphalement Lacave-Laplagne, par ces 1.500 millions de travaux le pays s'est-il appauvri ou enrichi ? La réponse ne saurait être douteuse. A d'autres époques il a pu y avoir et il y a eu excès, folie peut-être, dans les travaux publics ; on n'en était encore en ces temps éloignés à l'usage parfois trop timide et trop lent.

Mais ces travaux n'avaient-ils pas gravement obéré le Trésor public et ne le laissaient-ils pas dans de cruels embarras ? Ici encore la malveillance se trompait. Sans doute les déficits constants des budgets à partir de 1840, les 897.764.000 auxquels ils se sont montés de 1840 à 1847 inclusivement, gros chiffre pour le temps, peuvent créer une impression défavorable ; mais dans le même laps de temps les réserves de l'amortissement fournissaient de grandes ressources

pereur, Dumon oppose la largeur d'esprit avec laquelle la monarchie de Juillet s'est portée héritière, sans distinction, de toutes les époques et de toutes les gloires de notre histoire, et a toujours consacré son principal effort à des œuvres capables de développer la prospérité du pays. A la liste civile et aux dotations de la branche aînée Lacave-Laplagne a opposé la médiocrité de celles de la branche cadette et calculé que la différence pour 17 ans et demi, du 1er août au 1er février 1848, est d'environ 316.200.000 ; 316.200.000 que la branche cadette a coûté de moins que n'eût coûté la branche aînée.

(1) De même, à part quelques légères différences de chiffres, dans Dumon, *Equilibre des budgets* ; 1.538 millions, d'après Guizot (*Mémoires* VIII, 621). — Michel Chevalier a dressé dans le *Journal des économistes* une statistique de laquelle il résulterait que de 1830 à 1847, pour travaux achevés, commencés, ou votés, le total des dépenses extraordinaires de l'Etat s'élèverait à 1.296.629.334.

Le compte général des finances pour 1848 permet de rectifier un peu les chiffres donnés par Lacave-Laplagne : au 1er janvier 1848 il avait été employé 454.261.618 sur les 450 millions accordés par la loi de 1841, et 442.574.892 sur les ressources créées par la loi de 1842 : de plus 146.846.284 étaient destinés à l'exercice 1848.

pour diminuer ce déficit ; mais des 496.821.000 francs de travaux régis par la loi de 1841, 404.607.000 étaient payés au 1er janvier 1848 ; des 1.109.218.000 que devait comporter l'exécution de la loi du 11 juin 1842, 252.396.000 devaient être à la charge des compagnies et des 856.822.000 incombant à l'Etat il ne restait plus à payer que 444.625.000, soit 536.839.000 avec le restant dû sur ceux de la loi de 1841 ; pour tous ces travaux on pouvait compter sur les réserves de l'amortissement, estimées pour 1848 84 millions (1) et s'aider aussi du produit de l'emprunt de 1847 ; en vérité il était impossible de prétendre que l'Etat se fût engagé au delà de ses forces ; et on pouvait sans pécher par un excès d'optimisme se féliciter que ces sacrifices eussent eu pour effet de doter la France d'un bon réseau de routes et de canaux, de commencer son réseau de chemins de fer et son réseau télégraphique, de mettre sa capitale à l'abri d'un coup de main ennemi, de la parer de monuments imposants et, en un mot, d'avoir transformé l'aspect du pays. Garnier-Pagès a été singulièrement injuste lorsque parlant des dépenses de la monarchie de Juillet il a dit que l'esprit s'arrêtait déconcerté devant la disproportion des moyens avec les résultats. L'œuvre a été au contraire féconde et n'a pas mérité le reproche de gaspillage.

La dette. — Mais n'avaient-ils pas tout au moins grossi exagérément la dette flottante, jusqu'à en faire un danger extrêmement sérieux le jour où se déchaînerait quelque crise de confiance ? Les hommes de 1848 ont beaucoup insisté sur ce reproche, Garnier-Pagès surtout, qui avait besoin de rejeter sur le gouvernement antérieur au sien la responsabilité des désastres qui marquèrent son passage au ministère des finances. Aussi a-t-il porté à 872 millions, puis même à 960, le chiffre de la dette flottante dont il avait reçu le lourd héritage. C'était vraiment abuser de l'art de solliciter les chiffres. Il fallait, pour arriver à ce gros total, compter comme immédiatement exigibles les 318 millions de Bons du Trésor dont les échéances s'échelonnaient sur toute l'année 1848 et même sur les premiers mois de 1849 ; compter aussi comme immédiatement exigibles 355 millions de dépôts des caisses d'épargne, dont 65 millions seulement étaient en compte courant au Trésor et le reste converti en rentes et déposé à la Caisse des dépôts et consignations ; confondre en un mot les valeurs dont le Trésor était garant avec celles dont il était dépositaire. Ces dernières se montaient exactement (Compte général des finances) à 630.793.609, en y comprenant même les Bons

(1) Dont 33.103.472 de la dotation et 47.980.905 de rentes rachetées.

du Trésor dont l'échéance n'était pas immédiate (1). Cette dette flottante ne présentait en réalité aucun danger : l'emprunt de 1847, sur lequel 42.234.298 avaient été versés en 1847 et 41.978.062 l'étaient au 1er janvier 1848 ou sur le point de l'être, allait fournir de quoi la diminuer, les Bons royaux s'offraient de toutes parts au Trésor bien que l'intérêt vînt d'en être réduit (2), un remboursement de 20 millions était attendu de la Compagnie du Nord, la situation de la Trésorerie était aisée : à la révolution, non au gouvernement de Juillet, incombe la responsabilité des terribles embarras qui étaient proches.

Quant à la dette consolidée on se rappelle que la monarchie de Juillet avait trouvé en 1830 170.328.205 francs de rentes à payer (ou 209 en faisant entrer en ligne de compte les quelques 39 millions alors propriété de la Caisse d'amortissement). Depuis lors il y avait été ajouté en 1831 1.021.945 de rentes 5 0/0 (emprunt national) émises au pair ; en 1831 aussi 7.142.858 de rentes 5 0/0 émises à 84 ; 3 millions de rentes 3 0/0 mises à la disposition du gouvernement sur le fonds commun ; en 1832 7.614.213 de rentes 5 0/0 émises à 98 ; en 1835, 1840 et 1841, 15.294.420 de rentes 4 0/0 remises à la Caisse d'amortissement pour consolidation de Bons du Trésor délivrés en représentation de fonds applicables aux rentes dont le cours avait dépassé le pair ; en 1837 et 1845 8.092.647 de rentes 4 0/0 pour consolidation des fonds des caisses d'épargne ; en 1841 et 1844

(1) Le lumineux et impartial rapport de Ducos à l'Assemblée Constitutante, le 14 avril 1849, au nom de la commission chargée de l'examen du compte des dépenses du gouvernement provisoire, donne un chiffre légèrement différent, mais toujours très éloigné de celui de Garnier-Pagès :

Effets à payer (dont 318 millions de Bons du Trésor). . . .	360.497.000
Créances passives (dont 65 millions des caisses d'épargne). .	239.733.400
Avances des receveurs généraux.	59.146.000
Bons du Trésor affectés à l'amortissement.	11.610.900
	679.987.000

Encore s'en fallait-il de beaucoup que toute cette somme fût immédiatement exigible. — C'était en y ajoutant, à tort, 289.983.500 de fonds des caisses d'épargne, placés en rentes ou autres valeurs, que Garnier-Pagès arrivait à 960. L'Etat était garant des caisses d'épargne ; il n'était pas, au sens rigoureux du mot, débiteur.

(2) Du 1er janvier au 10 février 1848 les Bons de 3 à 5 mois étaient émis à 3 1/2, de 6 à 11 mois à 4 0/0, pour 1 an à 4 1/2 : du 10 février au 3 mars ils le furent respectivement à 2 1/2, 3 0/0 et 4. Les souscriptions étaient abondantes ; elles dépassèrent les remboursements de 18.130.361 en janvier, de 11.655.252 en février ; elles atteignirent 26.341.822 en janvier, 29.725.748 en février. En mars au contraire l'excédent des remboursements sur les souscriptions, tant qu'ils furent possibles, fut énorme, 48.697.859.

12.810.245 de rentes 3 0/0 émises à 78,25 puis à 84,75. La charge totale se montait en janvier 1848 à 146.749.591 francs de rentes 5 0/0, 1.026.600 de rentes 4 1/2, 26.507.375 de 4 0/0, 66.525.399 de 3 0/0 : total 240.808.965, auquel il y a lieu d'ajouter 2.569.413 souscrites au 24 février 1848 sur l'emprunt de 1847, mais duquel il y a lieu de retrancher environ 65 millions 1/2 de rentes appartenant à la Caisse d'amortissement. Restaient donc environ 175 millions de rentes à payer à des tiers ; 5 millions seulement d'augmentation par rapport à 1830, et si l'on veut se rappeler que ces 18 années avaient vu s'accomplir des travaux considérables et productifs, ainsi que la conquête, fort coûteuse, d'une autre France transméditerranéenne, on ne peut pas ne pas être frappé de l'économie avec laquelle avaient été conduites ces fructueuses dépenses, et de la profonde injustice du mot de Garnier-Pagès.

A ces rentes consolidées il fallait ajouter pour avoir le total de la dette publique tout entière 9.380.850 francs de rente pour les emprunts contractés pour canaux, ponts et autres travaux (145.780.000, dont 133.898.000 devaient être remboursés par l'Etat et dont 38.062.961 l'étaient au 31 décembre 1847) : 7 millions pour intérêts des capitaux de cautionnement ; 18 pour intérêts de la dette flottante ; 55.890.000 de rentes viagères, pensions, etc.

Les réserves de l'amortissement, cette grande ressource du régime pour ses travaux et pour les découverts de ses budgets, auraient donné de 1840 à 1847, d'après Ducos, 562.100.000, somme un peu inférieure au déficit, 687.500.000 (1). D'après les calculs du même rapport de Ducos, elles se trouvaient engagées jusqu'en 1853 pour faire face et aux travaux entrepris et aux 280.936.800 d'insuffisances antérieures à 1840 (2) ; et le point noir était bien, comme l'indiquait Ducos, que rien ne garantissait que ces réserves restassent acquises et restassent disponibles, jusqu'à une date si éloignée. Il est vrai ; mais il est vrai aussi qu'il était impossible de faire une grande politique de travaux publics sans dépenser et sans courir quelque risque. C'est pourquoi nos finances étaient engagées ; mais pour être engagées elles ne laissaient pas d'être puissantes.

---

(1) Tels sont en effet les chiffres du rapport de Ducos. Ils semblent un peu exagérés en ce qui concerne le produit des réserves de l'amortissement ; ils sont trop faibles, au contraire, pour les déficits depuis 1840, qui se montaient, comme on l'a vu, à 897.764.000.

(2) Les comptes généraux des finances indiquent un total légèrement moindre :

Découverts au 1er août 1824	87.440.148
De 1824 à 1830	143.300.442
De 1831 à 1840	25.301.703
	256.042.293

Dumon en avait d'ailleurs convenu, mais il pensait que la dette flottante pouvait aisément supporter ce fardeau pendant 2 ou 3 ans et qu'il y avait lieu d'y faire attention mais non pas de s'en émouvoir. Le risque, si risque il y avait, ne dépassait point ce qu'en toutes choses il est légitime de risquer si l'on veut obtenir de grands résultats. Ducos, dans son rapport parfois un peu dur pour le gouvernement déchu, a reconnu volontiers lui-même qu'il avait eu raison d'entreprendre de grands travaux et que l'opinion lui en avait fait une obligation : « Il était difficile de demeurer en arrière du grand mouvement européen qui réclamait de toutes parts perfectionnement des voies et accélération des moyens de transport. Chaque département voulait avoir son chemin de fer, et, il faut le reconnaître, cette multitude de travaux semés sur tous les points du territoire entretenait une activité, un bien-être, qui se traduisait annuellement par un accroissement considérable du revenu public ». Ces lignes justifieraient, s'il était nécessaire, la gestion des finances dans ces dernières années du règne de Louis-Philippe. S'il fut beaucoup dépensé il fut aussi beaucoup gagné ; et cet accroissement des revenus publics, dont les prophètes de malheur évitaient de tenir compte dans leurs calculs, est cependant une chose dont il importe de ne point faire fi.

La Restauration avait géré les finances avec plus de prudence et, n'avait pour ainsi dire point connu le déficit ; le gouvernement suivant avait été plus entreprenant et plus hardi, parce qu'il était venu à une heure où il importait de l'être ; mais tous deux avaient en somme bien mérité du pays et le patrimoine national avait été bien administré par tous les deux. Une faute grave peut être relevée à la charge de l'un et de l'autre, surtout du second, la non conversion du 5 0/0. Pour avoir laissé échapper le moment favorable on allait être maintenant pour longtemps dans l'impossibilité de la faire. Mais tous deux ont été des gouvernements sages, économes, extrêmement attentifs à ne pas accroître, et à diminuer, plutôt, les charges de ce pays.

CHAPITRE V

La seconde République, de 1848 au 2 décembre 1851

Programme financier de la République. — La République se présenta à la France comme devant être un gouvernement à bon marché. De toutes les qualités qu'ils lui attribuaient généreusement ses avocats insistaient particulièrement sur celle-là. On ne verra plus, dira un jour Garnier-Pagès à une délégation d'agents de change, comme au temps de la monarchie, des budgets de 15 à 1.800 millions. Les dépenses publiques seront considérablement allégées par la suppression de tous les marchés honteux qui se sont pratiqués sous l'ancien gouvernement. « Est-ce que, disait *l'Ami du Peuple* (19 mars 1848) est-ce que l'impôt, n'étant plus détourné de sa destination primitive pour suffire aux appétits dévorants de la corruption administrative, n'est pas capable de rétablir les finances dans l'état le plus prospère ? La République dépensera si peu pour les besoins de son service que ses économies grossiront de manière à faire bientôt face à tout l'arriéré. On ne saurait s'imaginer avec combien peu d'argent le gouvernement d'une grande nation alimentera ses immenses rouages... C'est que la République n'aura à nourrir ni le luxe des chevaux ni le luxe des laquais de toutes sortes de livrées, ni le luxe des maîtresses : dépenses stériles de têtes sans pensées, de bras inoccupés et improductifs... Les impôts d'une République en état de paix ne s'élèvent pas au 10e des impôts monarchiques ; soyez-en bien convaincus ». On eut parfois l'intention d'exécuter ce louable mais naïf programme ; Garnier-Pagès s'est vanté d'avoir dans le ministère des finances réalisé pour 192.000 francs d'économie sur le personnel supérieur et il loue son collègue Marie d'avoir aux travaux publics supprimé une division, deux bureaux, retiré des emplois accordés à la faveur et non au mérite, prononcé des mises à la retraite « pour faire place à des forces jeunes et productives », établi une meilleure distribution des fonctions, fait disparaître des

allocations et des indemnités qui augmentaient les traitements de manière arbitraire ; bref, réalisé sur le personnel une économie de 1.200.000 francs. Sachons leur gré de ces excellentes intentions, mais constatons qu'elles eurent peu d'effet. Même quand elles sont faites par des hommes personnellement désintéressés, comme ce fut le cas pour celle de 1848, les révolutions coûtent cher, car elles ont une clientèle qu'il faut satisfaire, ou même seulement qu'il faut secourir ; et celle des hommes de 1848 fut énorme ; ce n'était rien moins que la masse même des citoyens, hier passifs, devenus souverains en un clin d'œil, et dont le suffrage allait désormais disposer des destinées du pays. Ce nouveau souverain à millions de têtes ne pouvait manquer de courtisans. Un des premiers décrets du gouvernement provisoire fut de rendre aux ouvriers, *auxquels il appartient*, le million à échoir de la lutte civile ; ce qui était dire à l'ouvrier que désormais il comptait seul et que les autres contribuables n'étaient plus que quantité négligeable.

Ministère Goudchaux. — Ce nouveau maître qu'on venait d'élever et qu'on flagornait déjà de la sorte, il faudrait bien qu'on fît quelque chose pour lui, et il le fallait d'autant plus que son avènement n'améliorait pas sa situation, bien au contraire ; il lui apportait surtout chômage et misère. Il allait falloir le calmer d'abord, l'apaiser, l'assister ; et la tâche s'annonçait si ardue que les membres du gouvernement provisoire évitèrent d'abord de mettre la main sur le difficile ministère des finances. Il échut donc à un banquier israélite, Michel Goudchaux, qui avait quelques-unes des qualités d'un homme de gouvernement, d'excellentes intentions, fort peu de goût pour les théories nuageuses qui allaient alors séduire et égarer tant d'esprits, un homme essentiellement pratique, goûtant fort peu droit au travail, ateliers nationaux, etc., qui avait polémiqué avec Louis Blanc à propos de l'organisation du travail, et s'était même déclaré résolu à ne jamais faire partie d'un gouvernement dans lequel il y aurait place pour lui. Son ami Garnier-Pagès obtint, à force d'instances, qu'il consentît à y siéger cependant, mais il fit ses conditions : rétablissement le plus promptement possible de l'ordre public, rétablissement des barrières de l'octroi, et perception exacte des impôts, de tous les impôts. Il ne voulait point d'attentats contre les chemins de fer comme il s'en produisit dans les premiers jours sur certains points des lignes du Nord et de Rouen : il vit avec regret la reconnaissance du droit au travail et l'institution de la commission de gouvernement pour les travailleurs : et il inspira la déclaration du 29 février qui, tout en proclamant qu'il existait des impôts dont la suppression était justement réclamée, octroi, sel, timbre de la

presse périodique, et en promettant présentation à la future Assemblée nationale d'un projet de grandes réformes fiscales, précisait nettement que jusque-là tous les impôts, sans aucune exception, devaient continuer à être perçus comme par le passé, que le gouvernement provisoire était sans pouvoir pour en ôter comme pour en établir, qu'il appartenait aux délégués de la nation tout entière de juger souverainement à cet égard, et que toute autre conduite impliquerait de sa part la plus téméraire usurpation. Il ajoutait que la République, « quoique héritière d'un gouvernement de prodigalité et de corruption », voulait fermement tenir tous ses engagements, rester fidèle à tous ses contrats. Ce langage était politique. Ce qui le fut moins ce fut de se déclarer (4 mars) prêt à payer par anticipation, dès le 6 mars à Paris et le 15 mars en province, le semestre des rentes 5 0/0, 4 1/2 et 4, qui allait échoir le 22 mars. C'était trop beau : à entendre le gouvernement déclarer qu'il avait toutes les sommes nécessaires, que la perception des impôts s'opérait régulièrement, que tout faisait espérer des rentrées considérables, beaucoup se dirent sans doute qu'on ne crie pas si haut ces choses-là quand on est sûr de les avoir et que cette aisance de parade est faite pour empêcher les porteurs de valeurs d'assiéger les caisses publiques.

Ces caisses, elles étaient loin d'être dans la pénurie qu'ont affirmée les hommes de 1848, désireux de faire remonter sur leurs prédécesseurs la responsabilité de la crise terrible qu'ils allaient déchaîner. Goudchaux trouva 192.488.982 dont 8.516.227 en espèces au Trésor même, 127.611.524 à la Banque, le reste en valeurs diverses (1) ; nul danger n'était à craindre à condition que les impôts rentrassent et qu'il n'y eût point de panique ; mais tout, au contraire, était à redouter si la confiance disparaissait : et on faisait tout pour la ruiner. Comment, par exemple, ne pas être frappé de la contradiction flagrante entre le début du décret qui promettait paiement anticipé des rentes, et la fin, qui adjurait les contribuables de payer d'avance l'impôt de l'année pour mettre le gouvernement à même de secourir toutes les souffrances, de rendre l'activité à toutes les transactions, et de répandre les bienfaits du crédit ? Très peu de jours suffirent pour prouver à Goudchaux qu'il ne serait le maître ni de rétablir l'ordre, ni d'empêcher les imprudences et les déclarations compromettantes. Le 2 mars une délégation de journalistes était venue demander, ou plutôt exiger, la suppression de l'impôt du timbre ; n'osant ni lui céder ni lui résister tout à fait le gouvernement promit suspension du timbre pendant les 10 jours

(1) C'est Goudchaux lui-même qui l'a déclaré dans son discours du 10 octobre 1848.

qui précéderaient les élections. Violemment attaqué alors par la presse, il accorda par décret du 4 mars suppression du timbre sur les écrits périodiques. C'était violer la promesse formelle qu'il avait faite à Goudchaux ; celui-ci démissionna le lendemain en dépit de toutes les instances, et les finances passèrent alors à Garnier-Pagès, qui les désirait peu et qui en effet n'y brilla point.

Garnier-Pagès : ses premiers actes. — Garnier-Pagès était un mélange bizarre de faiblesse et de présomption, de vanité et d'incapacité, de témérité et de versatilité. Quelques jours lui suffirent pour en donner des preuves qui seraient comiques si elles n'étaient pas surtout affligeantes. Le point noir était les caisses d'épargne avec leurs 355 millions de dépôts (1) que les déposants pouvaient à tout instant réclamer et dont 65 millions seulement étaient liquides, le reste ayant, comme il était d'ailleurs naturel et forcé, été converti en rentes, car il eût été vraiment par trop insensé de conserver improductif dans des coffres un argent dont on payait l'intérêt. Le 7 mars, pour détourner les déposants de venir réclamer leur dû, un décret fixa l'intérêt à 5 au lieu de 4. Les considérants étaient tout imprégnés de cette grandiloquence alors à la mode, dont le nouveau ministre des finances était tout particulièrement affligé : « De toutes les propriétés la plus inviolable et la plus sacrée c'est l'épargne du pauvre. Les caisses d'épargne sont placées sous la garantie de la loyauté nationale... (mais) le gouvernement ne se bornera point à la loyale exécution des engagements pris. Garantir la propriété que les travailleurs ont acquise à la sueur de leur front ne suffit point : il faut lui donner une plus grande valeur ». Le ministre comptait sur ces phrases pour arrêter la peur, déjà si générale que dans la journée du 5 mars il fut retiré 3.353.000 francs ; elle devint plus grande quand on vit le gouvernement recourir à ce grossier appât. Il en fut de même pour un article du *Moniteur* du 8 mars qui annonçait, mensongèrement, des dépôts importants. Le seul résultat de ces fausses mesures fut une telle multiplicité de retraits que le 9 mars il fallut porter un coup terrible à cette propriété inviolable et sacrée, mise avant toute autre sous la garantie de la loyauté nationale. Sous prétexte, cette fois, que les petits dépôts appartiennent en général à des citoyens nécessiteux, et les dépôts élevés à des personnes généralement aisées, les dépôts de 100 francs et au-dessous furent seuls remboursables en espèces : ceux de 101 francs à 1.000 fr.

(1) Exactement 355.087.717 : 65.708.620 étaient au Trésor en compte courant ; le reste avait servi à acheter des rentes, et pour 14.059.20 des actions des Quatre Canaux, pour 4.818.218 des actions des Trois Canaux.

le furent pour 100 francs en espèces, pour moitié du surplus en Bons du Trésor à 4 mois et 5 0/0 d'intérêt, et pour l'autre moitié en rentes 5 0/0 au pair ; ceux de plus de 1.000 francs, 100 francs en espèces, moitié du surplus en Bons du Trésor à 6 mois et 5 0/0 d'intérêt, l'autre moitié en rentes 5 0/0 au pair. Triste cadeau que celui de ces rentes au pair ! Quand la Bourse, fermée depuis le 23 février rouvrit le 6 mars, une effroyable débâcle précipita à 89 le 5 0/0 qui avant la révolution dépassait 116, à 56 le 3 0/0 qui avait été à 73,95, et toutes les autres valeurs à proportion. Les jours suivants elle continua : les menaces de la rue, l'agitation de la classe ouvrière, le chômage, les souvenirs de la grande révolution, la chute coup sur coup de maisons de banque dont la solidité paraissait inébranlable, comme la maison Gouin qui cessa ses paiements le 6 mars, les maisons Ganneron, Baudon, qui succombèrent quelques jours après, entretenaient la terreur et provoquaient un sauve qui peut général des capitaux, et bientôt peut-être des hommes.

Avec sa maladresse ordinaire Garnier-Pagès achevait de semer l'épouvante quand il s'efforçait de rassurer les esprits. Dans son célèbre rapport du 9 mars sur la situation financière de la République, qui fut publié dans le *Moniteur* du 10, il s'obstinait, en haine du gouvernement déchu, à représenter la situation comme irrémédiablement compromise, alors que la tactique la plus élémentaire aurait dû être au contraire de tâcher de rassurer et de bien étaler les ressources. A l'en croire Louis-Philippe aurait laissé une dette de 5.179.644.730 francs en capital, 872 millions, même 960 millions de dette flottante, 625.525.000 francs de découvert sur les 8 derniers budgets depuis 1840, entrepris follement des travaux sur tous les points du territoire pour satisfaire ou fomenter la corruption électorale, dépensé dans les 268 derniers jours de son règne 1.100.000 francs par jour au delà de ses recettes, etc. Comme ressource pour remédier au mal il annonçait des économies sur les fonctionnaires ; plus de sinécures, des employés peu nombreux et bien payés, tel serait désormais le principe et la règle du gouvernement de la République ; programme excellent, mais de réalisation difficile, puisque 80 ans après il est encore à réaliser et que nous ne nous sommes certes pas rapprochés du but, bien au contraire ; l'aliénation des diamants de la couronne et des biens de l'ex-liste civile, et de bois de l'Etat pour une somme de 100 millions (1) ; enfin les dons patriotiques : et

(1) Un décret du 9 mars ordonna l'aliénation, jusqu'à concurrence de 100 millions, des forêts de l'Etat, mais le temps était si peu favorable aux ventes qu'il resta sans application ; le même jour un autre décret autorisa celle des biens de la liste civile ; il en fut vendu en 1848 pour 2.537.474 francs.

l'emprunt qui restait à émettre sur les 350 millions votés en 1847 ; mais non plus certes dans les mêmes conditions ; « la magnifique expansion de patriotisme, de dévouement, d'abnégation, d'intelligente ardeur qu'avait suscitée partout l'avènement de la République conseillaient une plus haute entreprise ; un emprunt national, au pair, pendant un mois, auquel seraient admis tous les citoyens qui voudraient apporter leur tribut volontaire à la prospérité de la République, et à qui il était solennellement promis que leurs capitaux seraient reçus au pair quand bien même ce fonds dépasserait le pair avant le complément de la souscription. Le pair, hélas, qu'on en était loin, et combien devait-on s'en éloigner encore ! L'effondrement des cours n'était pas près de s'arrêter et une chute à peu près ininterrompue allait précipiter le 5 0/0 jusqu'à 50, le 7 avril. C'est seulement lorsque les élections seront certaines et prochaines et qu'en conséquence les jours du gouvernement provisoire seront comptés qu'un mouvement contraire commencera timidement à se dessiner. Telle était la confiance qu'inspirait aux capitaux cet homme honnête mais déplorablement insuffisant qu'était Garnier-Pagès. Quant à l'emprunt national, sur lequel il fondait tant d'espérances, l'échec dépassa même les prévisions les plus pessimistes. A peine y fut-il apporté 4 à 500.000 francs d'argent frais (1). L'emprunt national de 1831 avait donné 20 millions ; le rapprochement de ces deux chiffres suffit pour montrer combien plus profonde était la crise de 1848 et combien Garnier-Pagès avait tort, doublement tort, après avoir affirmé, contre toute vérité, que la banqueroute était inévitable si les d'Orléans étaient restés plus longtemps sur le trône, de terminer son rapport du 9 mars en faisant honneur à la République de l'en avoir préservée.

N'allait-elle pas au contraire l'y précipiter ! Il y avait en vérité bien des raisons de le craindre et Garnier Pagès, tout le premier, en a eu peur. « L'argent, écrit-il (2) s'écoulait du Trésor comme l'eau d'une écluse ouverte. De minute en minute, à vue d'œil, le niveau baissait, et l'on pouvait calculer mathématiquement le moment où l'épuisement serait complet. Le directeur du mouvement des fonds et le caissier central ne cessaient d'avertir le ministre ; ils répétaient tristement, matin et soir : Nous avons encore 15 jours, 12 jours, 10 jours, 8 jours... La banqueroute à 8 jours de vue ! La banque–

(1) 25.637.688 francs de Bons furent convertis en titres de l'emprunt national, parce que de malheureux porteurs de Bons, frappés de suspension de six mois et ayant besoin d'un remboursement immédiat, les échangèrent contre des rentes, afin d'avoir quelque chose d'immédiatement négociable. Mais il ne fut pas fait à l'emprunt national d'autre apport nouveau que celui de ces 4 à 500.000 fr.

(2) *Histoire de la révolution de 1848*, IV, 26.

route, c'est-à-dire la ruine universelle, le renversement de toutes les situations, la guerre civile... ». Déjà une promesse formelle de l'Etat était violée ; la chute de la rente au-dessous du pair entraînait l'obligation pour l'Etat de reprendre l'amortissement ; mais tout en déclarant dans son rapport qu'il fallait que cet engagement fût rempli, Garnier-Pagès s'en dispensait en substituant à des versements en numéraire des versements en Bons du Trésor, qui n'allaient pas tarder à être frappés comme l'étaient déjà les caisses d'épargne (1). Visiblement l'impression générale était qu'on marchait à quelque catastrophe financière. Un instant la création des comptoirs d'escompte, la meilleure idée de ce temps qui n'en connut guère de bonnes et dont il sera question plus loin, sembla pouvoir endiguer un peu le torrent de la baisse. Mais elle recommença, irrésistible, avec les funestes et alarmantes circulaires de Ledru-Rollin ; celle du 8 mars recommandait à ses commissaires de n'appeler aux fonctions publiques que des républicains éprouvés, « le pouvoir méprisable que le souffle populaire a fait disparaître ayant infecté de sa corruption les rouages de l'administration » ; celle du 12 mars, surtout, dont l'effet fut encore bien plus désastreux, les investissait de pouvoirs illimités pour agir dans le sens révolutionnaire, changer les autorités administratives et judiciaires, faire que la future assemblée fût animée de l'esprit révolutionnaire. Comme pour aggraver encore l'émotion générale parut dans le *Bulletin de la République* du 15 mars, qui, en cette circonstance, se fit l'écho d'une adresse du club de Blanqui formulée la veille, le célèbre article qui dévoila ouvertement la tactique du parti révolutionnaire : ajourner les élections. « Le peuple, y était-il dit, ne sait pas, il faut qu'il sache... ce n'est pas l'œuvre d'un jour ni d'un mois. Lorsque la contre-révolution a seule la parole depuis 50 ans, est-ce donc trop d'accorder un an peut-être à la liberté » ? Les journées des 16 et 17 mars accrurent encore l'inquiétude bien que la grande manifestation populaire du 17 n'ait point arraché au gouvernement l'ajournement des élections au 31 mai, et désormais dut être abandonné tout espoir d'arrêter la débâcle et de dissimuler plus longtemps des embarras inextricables. L'effondrement des valeurs de Bourse

(1) La commission de surveillance de la Caisse d'amortissement ayant protesté contre cette violation de la loi de 1833, Garnier-Pagès la supprima d'un trait de plume par décret du 25 mars, considérant qu'en l'état des choses ce n'était que par le ministre des finances et sous sa responsabilité que pouvait être régulièrement exercée la surveillance des opérations de la Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignations ; et le 27 il interdit tout rachat en Bourse, même avec les dotations du 3 et du 4 0/0, de sorte que tout vestige d'amortissement disparut.

continuait, lamentable. Le dernier coup, pour ainsi dire, leur fut porté par le décret du 4 avril qui mit sous séquestre les chemins de fer d'Orléans et du Centre sous prétexte que ces deux compagnies n'avaient plus un pouvoir suffisant pour assurer le service des transports. L'émotion fut extrême à la Bourse parce qu'on vit dans ce décret la préface de l'expropriation de toutes les compagnies. Le lendemain fut le jour le plus désastreux de cette désastreuse saison ; outre des cours de 50 pour le 5 0/0, de 32,50 pour le 3, on vit la Banque de France qui faisait 3180 à la fin de février tomber à 950, les actions d'Orléans (1180 fin février) à 385, celles de Rouen (863,75 fin février) à 275 et celles de Marseille à Avignon, jadis à 532,50, à 155. Les affaires étaient complètement arrêtées, les travaux suspendus : l'argent se cachait : on ne songeait qu'à dissimuler son avoir, cause peut-être de prochaines proscriptions; un cruel chômage répandait la misère parmi les classes ouvrières.

La détresse du Trésor ne pouvait plus être niée et des moyens extraordinaires étaient devenus indispensables. Comme toujours en pareil cas les donneurs de conseils affluaient. « Les plans, dit Garnier-Pagès, les projets, les perfectionnements, arrivaient chaque matin par centaines au ministère. Il y en avait de toutes les espèces, aussi variés entre eux que les imaginations qui les enfantaient, tous également appuyés sur des calculs mathématiques, d'une exécution facile, d'un résultat assuré. On lisait sur une affiche en lettres colossales, *Un milliard en 24 heures*. Ces propositions étaient présentées souvent avec déférence, parfois en termes hautains. Des députations venaient qui voulaient imposer leurs décisions au nom du peuple français.. La plupart tenaient de la contagion générale et du délire des esprits. L'intelligence, entraînée dans l'impossible, ne savait plus discerner le praticable et l'impraticable, le juste de l'injuste... C'est alors que commença à être prônée la reprise du fameux milliard des émigrés par gens qui ignoraient complètement, sans doute, qu'à supposer, par impossible, qu'on pût remonter à travers le nombre infini des ventes, des successions, des donations, etc., jusqu'aux premiers bénéficiaires de la loi du 27 avril 1825 on eût trouvé non pas un milliard, non pas des sommes liquides, mais simplement des inscriptions de rentes 3 0/0, données au pair alors que le cours le plus élevé qu'elles eussent connu était de 86 et qu'elles en avaient connu de beaucoup plus bas, qu'au lieu des 30 millions de rentes annoncées il n'en avait été inscrit que moins de 26, et qu'enfin ces rentes, formidablement atteintes par la baisse, ne représentaient plus qu'un tiers de leur valeur nominale et vaudraient bien moins encore le jour où on commettrait l'aberration de les faire jeter en masse sur le marché. Parmi les autres chimères qu'enfanta l'esprit dévoyé

de ces docteurs en finance, citons encore les *billets à rente*, chers à la *Presse* qui les soutenait d'un ton impérieux et colère : le désarmement universel : le rachat des chemins de fer, des canaux et des usines : des billets hypothécaires (Duclerc, sous-secrétaire d'Etat aux finances raconte qu'il eut à examiner plus de 200 projets de ce genre); des émissions de papier-monnaie : sans parler des simplistes qui demandaient tout bonnement une bonne banqueroute générale pour « nettoyer la situation ». Il faut reconnaître que Garnier-Pagès eut du moins le mérite d'apprécier ces sottises à leur juste valeur et la justice exige qu'on lui sache gré des fautes qu'il ne fit point.

Il ne les évita d'ailleurs qu'en prenant deux mesures infiniment graves et regrettables. Comme les porteurs de Bons du Trésor réclamaient leur remboursement, à chaque échéance, et n'en souscrivaient plus, par décret du 16 mars les porteurs de Bons créés antérieurement au 24 février eurent le choix entre l'échange de leurs titres contre des certificats de l'emprunt national, donc au pair, et l'ajournement à six mois du jour de l'échéance de leur remboursement en espèces ; mesure rendue encore plus déplorable par le considérant que « ces Bons sont en majeure partie la propriété de capitalistes dont les intérêts ne sont pas directement liés à ceux de l'industrie et du commerce ». C'était faire banqueroute aux porteurs de Bons du Trésor comme on avait fait huit jours plus tôt aux déposants des caisses d'épargne. Sur 318.292.200 fr. de Bons du Trésor existant le 24 février, 46 furent remboursés jusqu'au 16 mars, 26 durent subir le désastreux remboursement en rentes au pair, 120.376.895 furent renouvelés dans les déplorables conditions du décret du 16 mars, 126.458.569 n'étaient pas encore parvenus à échéance.

Les 45 centimes. — Enfin, le 16 mars aussi, oubliant complètement qu'il avait affirmé que toute création d'impôt de sa propre autorité, sans vote de la future Assemblée, serait de sa part une audacieuse usurpation, le gouvernement provisoire, sous prétexte que de puissants secours devaient être immédiatement donnés au travail, à l'industrie et au commerce et qu'il était urgent de réorganiser les forces militaires de la République, plus exactement parce qu'il était réduit aux abois, décrétait l'établissement, pour l'année 1848, de 45 centimes additionnels au total des rôles des quatre contributions directes. Ces contributions, avec les centimes déjà existants, se montaient à 420.669.956 : l'impôt sur l'impôt qu'on y ajoutait ainsi d'un trait de plume devait atteindre environ 190 millions, somme alors énorme, cruelle surprise pour un pays à qui assurance

avait été donnée qu'un impôt nouveau serait la plus téméraire des usurpations, qui s'attendait plutôt (on attendait tant de choses de la République !) à une diminution, même à une suppression d'impôts, et à qui on en infligeait un formidable, inouï, sans même lui laisser le temps de respirer : car, disait formellement le décret, ces centimes étaient immédiatement exigibles, sans qu'il fût besoin de nouveaux avertissements aux contribuables. Encore Ledru-Rollin aurait-il été d'avis de prendre davantage et allait-il jusqu'à 150 centimes, exception faite des petites cotes, par application de cette loi essentielle du code démocrate-socialiste que les charges publiques ne doivent point peser sur tous, mais seulement sur quelques-uns (1). Les 45 centimes l'emportèrent ; Garnier-Pagès promit seulement de donner aux percepteurs des instructions pour épargner les pauvres, ce qui fit que l'estimation du produit à en attendre fut abaissée à 160 millions au lieu de 190. Et alors que le seul mérite d'un pareil impôt, s'il en avait un, aurait été de pouvoir être assis sans aucun délai, cette restriction ouvrant la porte à quantité de réclamations, en compliquait déjà beaucoup l'assiette. Il fallut expliquer plus clairement ce qu'on entendait par là et le décret du 5 avril chargea les maires, assistés du percepteur et de répartiteurs, de dresser l'état des contribuables à qui, en tenant un juste compte de leur position et des impérieuses nécessités du Trésor, il y aurait lieu de faire remise d'une partie ou de la totalité de la contribution extraordinaire. En d'autres termes on rendait les maires et les percepteurs juges de la situation des contribuables, et l'on conçoit facilement combien d'arbitraire et d'injustices pouvait comporter un pareil arrangement. De plus on empêchait une perception rapide, car un homme qui veut obtenir remise — et combien a-t-il dû y en avoir en ce cas ! — s'abstient naturellement de payer, puisque payer serait avouer qu'il a des ressources. L'impôt des 45 centimes, funeste politiquement, n'a donc pas été mieux venu fiscalement : d'une légalité contestable, ou mieux, d'une illégalité avouée par le gouvernement lui-même, compromis par des retours en arrière, par des instructions d'une application difficile, puis plus tard par de vagues promesses de remboursement, il fut à la fois très accablant et très peu productif. Il suscita dans les campagnes un formidable mécontentement qui alla parfois jusqu'à des insurrections sanglantes comme dans la Creuse, dans l'Ardèche ; il rencontra tout au moins une résistance acharnée, et de la part des gros contribuables, que Garnier-Pagès et Duclerc désignaient les 25 avril et 9 mai aux ri-

(1) Les clubs allèrent plus loin : Blanqui préconisait un impôt sur les ci-devant censitaires.

gueurs des receveurs des finances, et au moins autant de la part des petits : tels, au besoin, qui auraient pu et voulu payer s'en abstenaient, intimidés par les menaces prodiguées à ceux qui paieraient. L'Assemblée eut beau, le 23 mai 1848, donner à cet impôt la sanction légale qui jusqu'alors lui avait manqué, le recouvrement continua néanmoins à s'en faire avec difficulté et lenteur. Cependant, à la fin de juillet, sur ces rôles qui s'élevaient, malgré tout, à 191.728.495, 96.231.771 étaient perçus (1). Lors des élections à la Constituante et même lors des élections à la Législative en mai 1849 beaucoup de candidats inscrivirent sur leur programme remboursement des 45 centimes et de fait ce remboursement fut plus d'une fois proposé aux Assemblées, qui jamais ne le votèrent. Encore en mars 1851 il se trouva des députés pour demander remboursement des 45 centimes par une reprise du pseudo-milliard des émigrés. — Dans le budget rectifié de 1848, réglé par loi du 29 juin 1852, les 45 centimes figurent pour 192.024.733 francs : il semble donc que le recouvrement ait été complet, malgré les 17.792.000 de dégrèvements accordés ; mais il fut tardif, et n'a point, comme on se le promettait, mis fin aux embarras du Trésor.

La Banque de France. — Pendant cette tragique quinzaine qui avait vu sombrer les Caisses d'épargne, les Bons du Trésor, l'amortissement, quantité de maisons de banque et, pour tout dire d'un mot, le crédit public, la clef de voûte elle-même de nos finances, la Banque de France, put paraître en danger. Sa situation était superbe à la veille de la révolution : son encaisse métallique, 226 millions, égalait presque la somme des billets en circulation. La révolution arrivée elle fit courageusement face à l'orage, escompta beaucoup pour tâcher d'atténuer l'effroyable crise qui sévissait, 110 millions à Paris du 26 février au 15 mars, et 43 en province, versa au Trésor 77 millions, mais ne tarda pas à voir affluer à ses guichets des foules énormes de porteurs demandant paiement de leurs billets, si bien qu'au 14 mars l'encaisse était tombée à 70 millions, et 10.800.000 ayant été remboursés pendant la journée du 15 mars, à 59

(1) Un des plus vilains côtés de la triste histoire des 45 centimes est l'inégalité extrême avec laquelle la perception en fut faite. Partout où la résistance avait été vive le gouvernement avait reculé ; les départements qui s'étaient laissé faire avaient presque tout payé, les autres presque rien. Alors que la Seine avait, au 31 juillet, payé 10.173.635 sur 14.686.491, l'Aisne 2.201.142 sur 3.618.416, etc., l'Ardèche sur 1.212.524 n'avait versé que 198.140 ; l'Aveyron sur 1.561.003 que 194.666 ; la Creuse sur 791.194 que 187.756 ; la Corrèze sur 940.965 que 155.593 ; la Dordogne sur 2.279.265 que 134.038. Sur 192 millions de produit prévu, 158.674.822 étaient payés au 1er janvier 1849.

environ à la fin de cette journée de panique, celle du désastreux article du *Bulletin de la République.* Une catastrophe était à prévoir, et le gouverneur d'Argout, plein d'angoisse, tint le soir une réunion au ministère des finances, dont Garnier-Pagès a fait un récit (1) vivant, et, à part le trop de bien qu'il y dit de lui-même, assez exact : « M. d'Argout fait le récit saisissant de la journée, la Banque assiégée par une foule innombrable et impatiente, les avenues intérieures envahies, les guichets, multipliés presque au delà du possible, insuffisants. Il termine par ces mots : Le peu de numéraire qui reste est dû à l'Etat, M. le Ministre. Il vous est indispensable pour les approvisionnements de Paris, pour l'armée, pour la garde mobile, pour les ouvriers, pour les services publics. Nous sommes perdus. Que faut-il faire ?... C'était ce dernier mot du désespoir que le ministre et le sous-secrétaire d'Etat des finances attendaient pour sauver la Banque par l'Etat, le Trésor par la Banque, la France par le Trésor et la Banque. C'était de l'excès du mal qu'ils espéraient le remède... Votre perte est-elle donc certaine ? réplique le ministre. — Oui, certes, répond M. d'Argout. — Eh bien, nous allons déclarer vos billets monnaie légale. Plus tôt cette mesure eût paru prématurée, eût semé le trouble et l'inquiétude ; vos billets eussent perdu 25 ou 30 0/0. Aujourd'hui tout le monde en comprendra l'absolue nécessité. D'ailleurs pour donner des garanties qui empêchent toute dépréciation, nous limiterons le chiffre de l'émission et vous ferez désormais connaître votre situation tous les huit jours ». A cette réponse inattendue le gouverneur et le sous-gouverneur se sentent délivrés ; l'évidence du salut jaillit à leurs yeux. M. d'Argout fait observer qu'il serait peut-être convenable et prudent que la Banque elle-même prît l'initiative de la demande et la justifiât devant le public. « Parfaitement, dit le ministre ; 300 millions vous suffiraient comme limite, mais demandez-en 350. A son tour le gouvernement aura besoin de vous. Demandez aussi des petites coupures : elles feront reparaître les espèces ». — Ainsi le ministre et son sous-secrétaire d'Etat auraient apporté le salut à la Banque désemparée et ne sachant que faire. Il est infiniment plus probable que le gouverneur et le sous-gouverneur avaient eu eux-mêmes l'idée naturelle du cours forcé et qu'ils la soumirent au ministre. Toujours est-il qu'à cela près le reste du récit est exact et a l'avantage de résumer d'une façon expressive comment la Banque sortit plus forte que jamais d'une crise qu'on avait pu croire mortelle. Le jour même, donc, considérant « que l'affluence de demandes de remboursement place la Banque dans l'alternative ou de suspendre complètement

(1) *Op. cit.*, IV, 27.

ses escomptes ou d'obtenir l'autorisation de ne plus effectuer ses paiements en espèces, et que la suspension ou même la restriction des escomptes de la Banque porterait un coup funeste à l'industrie et au commerce », un décret dispensa la Banque de rembourser ses billets en espèces jusqu'à nouvel ordre, limita le chiffre des émissions à 350 millions, autorisa la mise en circulation de coupures de 100 fr. (on n'osa pas descendre plus bas) et ordonna la publication du bilan tous les huit jours au *Moniteur*. Le 25 mars fut rendu un autre décret donnant aussi cours forcé aux billets des neuf banques départementales de Lyon, Rouen, Bordeaux, Nantes, Lille, Marseille, Le Havre, Toulouse et Orléans, en limitant l'émission à 102 millions en tout. C'était donc un maximum de 452 millions pour toute la France. Chiffre modéré et qui, fort heureusement, ne fut pas dépassé. Sauf les premiers jours où se produisit une dépréciation sensible et où la prime de l'or monta jusqu'à 70 0/0, la confiance renaquit, le papier revint presque au pair, fut facilement accepté partout, et une nouvelle preuve fut donnée de l'inébranlable solidité de notre grand établissement financier. De cette crise qui l'avait à peine éprouvé il sortit plus grand et plus puissant encore par la fusion que des décrets des 27 avril et 2 mai opérèrent entre lui et les banques départementales, considérant « que les billets des banques départementales forment aujourd'hui pour certaines localités des signes monétaires spéciaux dont l'existence porte une perturbation déplorable dans toutes les transactions, et que les plus grands intérêts du pays réclament impérieusement que tout billet de banque déclaré monnaie légale puisse circuler également sur tous les points du territoire ». Les actions des banques départementales furent annulées et remplacées par 172.000 actions nouvelles de la Banque de France, le capital étant ainsi porté à 85.100 actions de 1.000. Pour la Banque c'était une diminution de risque et un surcroît de force, qui lui permit, notamment, de faire le 31 mars à l'Etat une avance de 50 millions, sur dépôt de Bons du Trésor, en attendant deux autres, l'un de 30 millions le 5 mai, l'autre de 150 millions le 4 juin. Ainsi la Banque, inébranlable dans cette crise fatale à tant d'établissements financiers, continua à jouer dans l'économie nationale son rôle traditionnel.

Les Comptoirs d'escompte. — Mais la Banque — dont au surplus la victoire ne s'affirma pleinement que dans les derniers jours de mars — ne pouvait à elle seule fournir un suffisant secours au commerce, gravement désemparé par la chute successive des maisons qui faisaient l'escompte, et d'ailleurs elle ne l'avait jamais étendu très loin, limitée qu'elle était par la règle des trois signatures. Dès son arrivée

au ministère des finances Garnier-Pagès fut comme assourdi par les clameurs universelles du commerce menacé par la ruine du crédit. Il lui refusa, malgré des sommations impérieuses, la prorogation à trois mois de toutes les échéances, mais il essaya de ranimer un peu le crédit en empruntant aux souvenirs de 1830 l'idée de comptoirs d'escompte pour tâcher de remplir un peu le vide immense causé par la disparition des banques privées qui pratiquaient l'escompte du papier de commerce à deux signatures, ou fournissaient aux effets à deux signatures la signature supplémentaire exigée par la Banque de France. Un Comptoir d'escompte avait fonctionné à Paris de 1830 à 1832 et sur le prêt de 30 millions accordé au commerce et à l'industrie, 1.300.000 francs lui avaient été alloués. Un décret du 7 mars décida l'établissement d'un Comptoir d'escompte dans toutes les villes industrielles et commerciales, attendu que « un trouble considérable existe aujourd'hui dans les moyens du crédit privé, et que dans de telles circonstances il importe de donner l'exemple d'une de ces associations fécondes qui, en unissant les forces, assurent à tous le bienfait du crédit et la garantie du travail ». Le capital devait en être fourni un tiers par les associés souscripteurs, un tiers par les villes, un tiers par l'Etat en Bons du Trésor. Le même jour un arrêté en établissait un à Paris, et ce fut même la mise en activité de ce Comptoir d'escompte qui fut une des causes de l'établissement de l'impôt des 45 centimes, sur le produit duquel une somme de 60 millions devait être répartie entre les divers Comptoirs, considérant « que l'un des premiers devoirs du gouvernement de la République est de porter remède aux maux qui depuis quatre années désolent l'agriculture, l'industrie et le commerce..., que la plupart des établissements de crédit privé sont aujourd'hui paralysés..., et qu'il importe de fournir aux industriels le moyen d'assurer la continuation du travail aux nombreux ouvriers employés dans les ateliers ». En réalité les Comptoirs d'escompte ne devaient pas avoir à leur disposition une mine aussi riche. Celui de Paris commença ses opérations sous la direction de Pagnerre, le 16 mars, avec une somme de 2.587.000, provenant d'une avance de l'Etat de 1 million et pour le reste de souscriptions de la Chambre de commerce et du tribunal de commerce. Un peu après le Trésor versa un second million. Malgré la faiblesse de ces premiers moyens d'action, le Comptoir d'escompte réussit mieux qu'on n'eût osé l'espérer : au milieu de septembre 1848 il avait déjà escompté pour 86 millions d'effets à deux signatures. En province des Comptoirs d'escompte s'organisèrent aussi, à Nantes, à Bordeaux, à Reims, à Mulhouse, etc. En mai il en existait déjà 44 : en 1849 leur nombre s'éleva à 67. Ils n'eurent jamais les 60 millions promis d'abord, et durent se con-

tenter de 10.235.000 comme avance du Trésor et d'environ 24 millions et demi de capital souscrit, mais n'en réussirent pas moins à escompter jusqu'à 385 millions d'effets, rendirent de grands services et empêchèrent le taux de l'intérêt de s'élever à des hauteurs exorbitantes. Ce fut certainement la partie la plus heureuse de l'œuvre de Garnier-Pagès. Il en parle dans son *Histoire de la Révolution de 1848* avec un enthousiasme débordant : « La rapidité de l'organisation tenait du prodige... Aux députations qui venaient réclamer des secours pour leur cité, le ministre et le sous-secrétaire d'Etat répondaient : « Aidez-vous, nous vous aiderons ! Rien, si vous ne faites rien ! Formez un comptoir !... ». Le crédit commençait à renaître ; partout on sentait la chaleur vivifiante qui venait d'un foyer nouveau : dégagés, rassurés, les esprits regardaient l'avenir avec confiance ».

Bientôt il voulut aller plus loin et établir des sous-comptoirs, destinés à servir d'intermédiaires entre l'industrie, le commerce et l'agriculture, d'une part, et les comptoirs nationaux d'escompte, d'autre part. En effet, dit le décret du 24 mars qui les institua, les comptoirs ne faisaient l'escompte que des valeurs revêtues de deux signatures au moins ; le plus grand nombre des petits commerçants, des industriels, des agriculteurs, ne pouvaient avoir cette seconde signature, et il importait de faire participer aux bienfaits du crédit, par des institutions démocratiques, tous les membres de la société qui en avaient été déshérités. Les sous-comptoirs devaient être organisés soit par localité, soit par agrégations d'industrie ; c'est sous cette dernière forme qu'ils existèrent surtout ; un des quatorze sous-comptoirs qui furent créés à Paris, le sous-comptoir des entrepreneurs, est d'ailleurs le seul qui ait joué un rôle important, notamment après les journées de juin ; il reçut de l'Assemblée, qui sentait la nécessité de fournir du travail aux ouvriers du bâtiment, une allocation de 500.000 francs et la garantie jusqu'à 4 millions et demi de ses opérations avec la Banque et le Comptoir national d'escompte. Les sous-comptoirs étaient en liaison étroite avec les Magasins généraux, institués quelques jours plus tôt par décret du 21 mars, et destinés à recevoir en dépôt les marchandises et objets fabriqués dont les négociants et industriels étaient propriétaires et dont la crise commerciale les empêchait de trouver le débit, au moment même où le besoin de fonds se faisait le plus vivement sentir. « J'ai pensé, disait le ministre, que le meilleur moyen de remédier au mal était d'anticiper sur la consommation par la circulation... En échange de leur dépôt dans les Magasins généraux ils recevraient une reconnaissance extraite d'un registre à souches..., qu'ils seraient admis à déposer en garantie au comptoir d'escompte

de leur circonscription et qui serait regardée comme équivalant à une seconde signature. Je ne doute pas que cette seconde signature ne soit accueillie avec faveur par tous les grands établissements de crédit et que les souscriptions de billets si solidement garantis n'arrivent ainsi par le seul intermédiaire des comptoirs d'escompte aux grands réservoirs des capitaux. Cette mobilisation de valeurs aujourd'hui paralysées contribuerait puissamment à revivifier l'industrie, le commerce et conséquemment le travail ». Et ce dernier point était celui qui touchait particulièrement le ministre, préoccupé par dessus tout de fournir du travail à la main-d'œuvre. Dans son *Histoire de la Révolution* de 1848 il a poussé à propos de cette organisation un véritable cri de triomphe (1) : « Frappées d'inertie aux mains des commerçants, les marchandises étaient faites ressources actives ; une valeur immobilisée était transformée en valeur de circulation ; un remède topique à la pénurie du moment devenait un germe de production général, permanent et fécond, appelé à fournir au commerce et à l'industrie une partie de leurs capitaux..., la vie se ranimait là où elle semblait éteinte, et cette institution née des circonstances apparaissait douée des éléments de fécondité et de durée ». En réalité l'œuvre des sous-comptoirs et des Magasins généraux resta fort limitée ; ces Magasins généraux avaient avec le Mont-de-Piété une vague ressemblance qui les recommandait peu à l'attention des négociants, sans parler des formalités compliquées de dépôt et des risques de dépréciation, et peu nombreux sont les sous-comptoirs qui réussirent ; on n'en cite même à vrai dire que deux, celui des métaux et celui des entrepreneurs. Même pour les Comptoirs, dont le sort fut incontestablement plus heureux, du Puynode estime que leurs services ont été bien restreints en comparaison des besoins, les compare à quelques cordages jetés sur un navire sombrant au milieu d'une effrayante tempête, et pense qu'ils n'ont servi en réalité qu'à rendre plus facile la liquidation des affaires, point à en assurer la reprise.

Aggravation de la situation politique. — En réalité une réelle amélioration de la situation économique n'était possible que lorsque l'horizon politique se serait rasséréné et on en était encore malheureusement fort loin. Bien que le 17 mars eût échoué, le gouvernement, profondément divisé, sentait sa victoire fragile et incertaine et vivait dans la crainte perpétuelle d'une nouvelle journée. Les clubs retentissaient des déclamations les plus forcenées. La Société républicaine centrale, où dominait l'influence de Blanqui, réclamait

(1) V, 279.

pour l'Etat le monopole des banques, des transports, des assurances ; le club de la Révolution, où trônait Barbès, demandait la mise à la charge des ex-censitaires des charges financières léguées par la monarchie, impôt uniquement sur les « *privilégiés* », exemption entière pour le peuple travailleur. La propriété, la famille, étaient battues en brèche. Le désordre croissait chaque jour : les manifestations les plus inquiétantes se multipliaient. La province, où les révolutionnaires faisaient les efforts les plus énergiques pour obtenir des élections conformes à leurs visées, n'était pas moins agitée ; les commissaires du gouvernement provisoire fomentaient le désordre, se contrecarrant au besoin les uns les autres, se dénonçant, multipliant les destitutions arbitraires, frappant les citoyens les plus honorables, se conduisant si despotiquement que parfois les populations exaspérées les chassèrent elles-mêmes. Lyon était en pleine révolution ; Emmanuel Arago, commissaire, y installait des ateliers nationaux, expulsait des religieux, créait de sa propre autorité des impôts arbitraires, et s'y conduisait de telle sorte qu'un décret du 27 mars, considérant qu'il y aurait péril pour l'unité du gouvernement si les autorités locales pouvaient agir à contre-sens des directions du pouvoir central, rapportait provisoirement toutes les mesures prises par les commissaires du gouvernement en matière de législation commerciale ou de finances, et leur défendait d'en prendre sans assentiment préalable du pouvoir central ; ce qui n'empêcha point cette malheureuse ville et le département du Rhône de subir le doublement des contributions directes établi par son commissaire et d'avoir à envier le sort du reste de la France, à qui la révolution ne coûtait que les 45 centimes, car à elle elle coûta le franc. Dans le Nord, Delescluze, commissaire, favorisait la ridicule échauffourée de Risquons-Tout, qui aurait pu compromettre la paix de l'Europe. Garnier-Pagès a déploré ces actes et ces manifestations « qui au moment où la confiance renaissait... venaient briser notre œuvre d'union, effrayer les capitaux, refermer les ateliers et les usines ». Mais les modérés étaient visiblement débordés. Ledru-Rollin traçait dans sa circulaire du 8 avril un programme électoral dont les principaux articles étaient impôt progressif sur les fortunes, sur les successions, magistrature élue, éducation gratuite et égale, reconstitution démocratique de l'industrie et du crédit, association volontaire partout substituée aux impulsions désordonnées de l'égoïsme. Le 15 avril le *Bulletin de la République* contint un article plus inquiétant encore car il annonçait clairement le recours à la force si la république rouge ne l'emportait pas aux élections : « Si les élections ne font pas triompher la vérité sociale, si elles sont l'expression des intérêts d'une caste arrachée à la confiante loyauté du peuple, les

élections, qui devraient être le salut du pays, seront sa perte. Il n'y aurait alors qu'un moyen de salut pour le peuple qui a fait les barricades, ce serait de manifester une seconde fois sa volonté et d'ajourner les décisions d'une fausse représentation nationale. Ce remède extrême, déplorable, la France ne voudra pas forcer le peuple de Paris à y recourir... (toutefois) Paris est le rendez-vous à certaines heures de toutes les volontés généreuses, de toutes les forces morales de la France. Si les influences sociales pervertissent le jugement ou trahissent le vœu des masses dispersées et trompées par l'éloignement, le peuple de Paris se croit et se déclare solidaire des intérêts de toute la nation ». La journée du 16 avril fut, il est vrai, une déception pour la démagogie, mais le gouvernement eut peur, pour ainsi dire, de sa victoire et n'osa ni blâmer ni réprimer. Il persista dans sa politique de faiblesse systématique envers les partis extrêmes, et cette faiblesse se montrait particulièrement en matière financière.

Les dons patriotiques. — En dépit de la détresse croissante de ce Trésor, surchargé des dépenses nouvelles que lui imposaient ateliers nationaux, secours pour le chômage, frais de propagande, envoi de commissaires, équipement de gardes nationaux et de gardes mobiles, etc., etc., privé de ses ressources ordinaires (le premier trimestre de 1848 a donné 20.465.000 francs de moins-value pour les revenus indirects sur 1846 et de 16.310.000 sur 1847, et la presque totalité de ces moins-values appartient au mois de mars, profondément bouleversé en 1848 par la révolution), Garnier-Pagès n'osait pas ne pas accorder aux impérieuses sommations de la démagogie des suppressions ou des modifications d'impôt alors particulièrement inopportunes. Il est vrai que quand on magnifiait, comme lui, les résultats, en réalité insignifiants, de cette plaisanterie fiscale qui s'appelle les dons patriotiques, on s'enlève un grand moyen de résistance. « Citoyens, s'écriait-il dans une retentissante proclamation du 30 mars, les dons patriotiques affluent à l'Hôtel de Ville ! Chaque jour tous les corps d'Etat rivalisent d'abnégation et de générosité. Des ouvriers qui peuvent à peine, par de trop rares travaux, nourrir leurs familles, savent encore prélever de civiques offrandes sur un salaire insuffisant. La pauvreté même, oubliant ses besoins, se fait un devoir et un bonheur d'une privation nouvelle quand il s'agit de subvenir aux besoins de la République, notre mère commune. Citoyens, vous donnez au monde un sublime exemple ! L'Hôtel de Ville, ce palais du peuple, en est tous les jours le silencieux témoin ; mais si votre modestie veut cacher ces héroïques vertus le gouvernement provisoire doit les révéler à la France et à l'Europe qui vous contem-

plent » ! Suivait un décret instituant une commission pour recevoir et organiser les dons volontaires et patriotiques offerts à la patrie. Certes il y en a eu quelques-uns, notamment dans la classe ouvrière, de très méritoires et de dignes des plus grands éloges. Mais le gouvernement provisoire est vraiment impardonnable d'avoir enflé la voix à ce point pour une chose sans aucune importance pécuniaire, au risque de laisser croire que ce tribut généreux du patriotisme pouvait jusqu'à un certain point suppléer aux tributs forcés de la masse, infiniment plus considérable, qui éprouvait moins ces sentiments. Et cette masse qui ne donnait pas était au contraire impatiente de dégrèvements. C'étaient spécialement les impôts sur les boissons et sur le sel, depuis longtemps flétris comme anti-démocratiques par excellence, dont elle exigeait abolition ou tout au moins modification.

Suppressions et créations d'impôts. — Le 31 mars Garnier-Pagès lui sacrifia, du moins en grande partie, cet impôt sur les boissons qui était prévu au budget des recettes de 1848 pour la somme énorme de 103.600.000. Un verbeux rapport historique, politique, financier, précédait et s'appliquait à justifier cette mesure, en complète contradiction, elle aussi, avec l'engagement d'abstention en matière fiscale pris au début par le gouvernement provisoire. « De toutes les inventions du vieil esprit fiscal celle qui blesse le plus profondément la justice et la dignité humaine, celle qui fomente le plus d'irritations, qui charge de plus d'entraves le travail industriel, c'est sans contredit la perception des droits de circulation et de détail sur les boissons. L'exercice est fils de la réaction impériale... Il continue à sévir avec son cortège de haines, de surveillance vexatoire et d'humiliations. Il est toujours debout, en butte à des haines ardentes, excessives peut-être, mais au fond légitimes... ». En conséquence le gouvernement avait résolu de supprimer les droits de circulation et de détail, avouant que cette suppression causerait une perte pour le Trésor, mais espérant que cette perte serait atténuée par l'accroissement de la consommation et surtout par la diminution forcée de la contrebande. « Je dis forcée parce que désormais la fraude serait sans excuse. Lorsqu'un gouvernement donne à une classe de citoyens une si haute preuve de confiance il a le droit de compter sur un concours loyal et de l'exiger. Je vous propose en conséquence de décréter qu'à l'avenir la fraude, en ce qui concerne les boissons, sera assimilée au vol et punie des mêmes peines ». Et quand le commerce cesserait de chercher à frauder le fisc, à plus forte raison cesserait-il de frauder le client : « Le vin que boivent aujourd'hui les classes pauvres est un poison. La source principale

des maux qui les déciment, c'est l'alcool, à l'aide duquel les infortunés soldats de l'industrie s'efforcent de ranimer leurs forces affaiblies par la misère... En supprimant l'exercice vous aurez enlevé à la fraude tout prétexte, toute excuse. Le commerce des vins étant désormais libre de ses vieilles entraves, toute falsification constituerait un crime ; il serait la spéculation du meurtre ». Toute la naïveté de Garnier-Pagès s'étale dans ce curieux morceau ; toute son imprudence et sa maladresse dans le dispositif du décret qui le suivait. Les droits de circulation et de détail étaient supprimés à partir du 15 avril (donc à huit jours des élections, point qui explique bien des choses) ; un droit de consommation, dont le tarif était annexé au décret, devait être perçu, ainsi qu'un droit de 34 francs par hectolitre sur l'alcool contenu dans les eaux-de-vie et esprits en cercle, eaux-de-vie et esprits en bouteilles. Le résultat de cette réforme malencontreuse était de dégrever la consommation au cabaret et de surtaxer la consommation à domicile, particulièrement dans les campagnes. « Rien, dit M. Antony, n'était moins démocratique que cet impôt qui prétendait l'être ». Ce n'était vraiment pas la peine d'avoir fait subir au rendement des boissons une diminution que l'administration des contributions indirectes estimait à 51 millions, près de moitié. Aussi cet impôt de nouvelle fabrique succomba-t-il de lui-même sans avoir été perçu ; par décret du 22 juin il fut aboli et tout fut rétabli conformément aux lois en vigueur auparavant, sauf facilité plus grande aux débitants pour obtenir abonnement d'après les produits de 1847 diminués de 1/10e.

Le gouvernement fut mieux inspiré lorsque, s'inspirant d'un précédent appliqué lors de nos grandes crises financières de 1816 et de 1831, il frappa d'une retenue les traitements, pensions et dotations payés par l'Etat, pendant l'année 1848, par décret du 4 avril, par cette raison extrêmement juste et si complètement oubliée de nos jours que des nécessités impérieuses imposant à tous les citoyens le devoir des sacrifices, les serviteurs de l'Etat doivent aux autres citoyens l'exemple du dévouement à la patrie. La retenue était de 4 centimes par franc de 2.001 à 2.500, 5 de 2.501 à 3.000, 8 de 3.001 à 4.000, ainsi de suite jusqu'à 25.001 et au-dessus, où elle atteignait le chiffre de 30 centimes. Déjà l'influence de l'établissement du suffrage universel peut se faire remarquer dans ce décret, qui exempte entièrement un bien plus grand nombre de citoyens que les retenues de 1816 et de 1831, et qui frappe bien plus lourdement les classes supérieures. Au demeurant le sacrifice était dur, mais il était en somme équitable, de perception certaine et de produit notable : il a procuré 8.655.000 francs à l'Etat (bien près des 10 millions qu'on en attendait). « Au milieu de la gêne universelle,

disait avec raison le *National* (30 mars)..., quand le courant commercial s'arrête..., que chacun est frappé dans son capital ou ses revenus, quand tout le monde souffre, il serait inique que les fonctionnaires fussent seuls à l'abri de l'orage, et n'ajoutassent pas leur part de sacrifice aux sacrifices que s'imposent ou que subissent tous les Français ».

Quelques jours à peine avant les élections, fixées au 23 avril, Garnier-Pagès, infidèle une fois de plus à la parole donnée, fit une suppression et une création d'impôts encore moins justifiables, s'il est possible, que la soi-disant réforme de l'impôt des boissons, car il était trop évident que l'Assemblée étant à la veille de se réunir et devant avoir le dernier mot, les décrets du gouvernement provisoire ne pouvaient plus être en cette matière que de vaines démonstrations. La suppression, celle de l'impôt du sel, ne devait même être applicable que le 1er janvier 1849 et n'avait donc aucune raison d'être, sauf une raison électorale : peut-être aussi une raison littéraire, car il est probable que le ministre a dû être satisfait du morceau particulièrement lyrique dans lequel il racontait l'histoire de l'impôt sur le sel et exposait comment la République avait trouvé debout, face à face, de généreux principes et des faits déplorables ; sa mission était de faire prévaloir les principes nouveaux contre les anciens faits. Considérant donc « que de tous les impôts de consommation celui du sel est le plus onéreux et le plus inique ; que la santé du peuple, la prospérité de l'agriculture, le développement de l'industrie et du commerce, en exigent impérieusement l'abolition ; voulant réparer à l'égard du peuple une des plus criantes injustices des siècles passés » le décret du 15 avril abolissait l'impôt du sel (soit 71.499.000 aux prévisions du budget de 1848) et laissait à la future Assemblée le soin de boucher comme elle pourrait ce trou énorme fait dans le budget de la France. Ainsi dans ces esprits rebelles à l'enseignement des faits et prisonniers de formules et de préjugés ne pesait pour rien la preuve, cependant évidente, de la faute énorme qu'avait commise la grande Révolution en supprimant les impôts indirects, et on se préparait, de gaieté de cœur, à jeter la seconde République dans les mêmes impossibilités budgétaires que la première.

Le 19 avril vit l'établissement d'une fraction de cet impôt sur les revenus mobiliers dont il commençait à être très fortement question ; mais comme la création d'un impôt général exigeait du temps, qu'on n'avait pas, et des règles difficiles à établir, il parut bon d'atteindre toujours, en attendant, la partie du capital mobilier qui semblait la plus facile à saisir. La déclaration de principe que fit à ce propos Garnier-Pagès a l'avantage, quoique non exempte de contradic-

tions, de bien faire voir les intentions du gouvernement. « Avant la révolution l'impôt était proportionnel, donc il était injuste. Pour être réellement équitable, l'impôt doit être progressif. Vous avez reconnu et proclamé ce principe ; il sera mis en action dans le premier budget de la République. Mais en attendant cette grande amélioration il est indispensable de créer les ressources que réclament les besoins de l'Etat... Jusqu'ici les producteurs, les consommateurs et les propriétaires ont eu la charge exclusive des grandes crises : seuls les capitalistes ont échappé à la nécessité des sacrifices (1). La justice veut que cette inégalité cesse. Lorsque tous les éléments de la richesse sont atteints il ne faut pas épargner celui de tous qui est le plus puissant ». En conséquence il était établi, pour l'année 1848 seulement, un impôt, proportionnel cependant et non point progressif, de 1 0/0 sur le *capital* des créances hypothécaires, sur déclaration, à laquelle étaient tenus dans les quinze jours les propriétaires d'immeubles hypothéqués. Sur ces déclarations devaient être dressés des rôles, et la contribution payée aussitôt après la publication de ces rôles, ou moitié dans le mois et moitié trois mois après. Un décret additionnel du 26 avril astreignit les débiteurs, avant de se libérer envers leurs créanciers, à se faire représenter la quittance de la contribution sur les créances, sous peine d'en demeurer personnellement responsables. Cet impôt sur lequel comptait la naïveté gouvernementale pour boucher les trous qu'on venait de faire et dont on évaluait complaisamment le produit à 45 millions, a été un des avortements les plus complets que contienne l'histoire, cependant si riche, de nos erreurs fiscales. Ses auteurs s'étaient complètement mépris et sur la possibilité d'attendre de la part des débiteurs, souvent à la discrétion de leurs créanciers, des déclarations désagréables pour les uns et pour les autres, sur la possibilité d'y suppléer par les registres hypothécaires où ne sont pas rares les créances périmées, et enfin, en supposant ces difficultés résolues, sur la possibilité de frapper réellement le créancier, c'est-à-dire la partie la plus forte, et non le débiteur, qui est la partie faible. L'impôt sur les créances hypothécaires n'eut pas même un commencement d'exécution. Un décret du 9 août 1848 supprima ceux des 19 et 26 avril. En 1872 reparaîtra une tentative analogue, marquée par le même insuccès. Il y a des situations contre lesquelles la loi est absolument impuissante.

Cet exposé de l'œuvre fiscale du gouvernement provisoire serait

---

(1) N'étaient-ce pas cependant des capitalistes que les possesseurs de rentes, d'actions, d'obligations, de Bons du Trésor, qui avaient été traités de la façon que l'on sait ?

incomplet si après les impôts d'Etat aucune mention n'était faite de ses tentatives, malheureuses aussi, en matière d'impositions municipales. Là encore le souci de faire œuvre démocratique inspira au gouvernement provisoire une campagne contre les taxes de consommation marquée par un décret du 18 avril, qui, considérant que la subsistance du peuple doit être une des premières préoccupations de la République, qu'il importe surtout de diminuer le prix des objets d'alimentation pouvant ajouter aux forces physiques des travailleurs, supprima les droits d'octroi sur la viande de boucherie, et les remplaça par une taxe spéciale et progressive sur les loyers de 800 francs et au-dessus, et par un impôt sur les voitures de luxe, les chiens et les domestiques mâles. Le ministre de l'intérieur était autorisé à appliquer la même réforme, dans le plus bref délai, aux villes des départements. Mais un décret du 30 août rétablit à Paris les droits sur la viande et fit bien : des impôts somptuaires, qui sont en tout temps bien peu productifs, l'étaient particulièrement peu en une année de révolution où la population riche était portée à quitter la capitale. Rapporté aussi le décret du 24 avril qui avait supprimé les droits sur le porc frais et la charcuterie. Enfin le 18 avril un décret promit modification des droits d'entrée sur les vins pour les rendre proportionnels à la qualité et empêcher que l'ociroi frappât de 100 0/0 de sa valeur la boisson ordinaire des travailleurs, tandis que les vins de luxe ne payaient que 5 ou 10 0/0 de leur prix vénal ; l'expérience démontra vite l'extrême danger de ces remaniements et la nécessité des taxes à large base, les seules qui soient vraiment productives ; et le seul changement durable qui fut apporté dans l'octroi parisien fut l'établissement d'un droit supplémentaire sur les fruits, huiles, sucres, houille, cire, etc., par décret du 17 juin. Ces tentatives malheureuses, jointes à la perturbation causée par la révolution, firent tomber le produit de l'octroi de 34 millions et demi en 1847 (année la plus forte du règne de Louis-Philippe) à 26 1/2 en 1848 : perte d'autant plus fâcheuse qu'en même temps les événements causaient à la ville une dépense supplémentaire de 9.659.000 pour secours, dégâts pendant les journées de février et celles de juin, dépenses de la garde nationale et de la garde mobile, ateliers nationaux, etc. Pour Paris comme pour l'Etat la politique fiscale du gouvernement provisoire avait été maladroite et funeste (1).

(1) Pour comble de malheur elle avait coïncidé avec l'énorme perte de revenu que représentait pour Paris la disparition de la cour, de la Chambre des pairs et de beaucoup de hauts fonctionnaires. Un article de l'*Annuaire de l'économie politique et statistique*, en 1849, adressait à ce propos à Paris des compliments ironiques sur la grandeur de son sacrifice, sur son patriotisme intelligent, admiré de la France entière...

Banqueroute sur les caisses d'épargne, banqueroute sur les Bons du Trésor, coup terrible porté au crédit, chute vertigineuse des valeurs de Bourse, inquiétude générale, déficit, c'est ainsi que pouvait se résumer l'œuvre financière du gouvernement provisoire, qui avait toutefois, il importe de le reconnaître, reculé devant l'aventure du papier-monnaie, respecté et ménagé la Banque de France, et, par ses Comptoirs d'escompte, sauvé du crédit ce qui pouvait encore en être sauvé. Il avait été particulièrement mal inspiré dans ses essais de réforme fiscale ; il avait mal à propos sacrifié boissons, sel, timbre des journaux, environ 125 millions de recette et, à part les 45 centimes que Garnier-Pagès a appelés impôt sauveur et qui furent surtout impôt écrasant, il n'avait substitué à toutes ces ressources, imprudemment sacrifiées d'un trait de plume, que des taxes illusoires ou improductives. Il avait en outre annoncé, préparé, ce qu'il appelait dans son rapport à la Constituante du 8 mai l'impôt le plus juste, le plus efficace, l'impôt progressif sur le revenu, accompagné d'un impôt progressif sur les successions, et le monopole pour l'Etat des assurances dont il attendait 5 millions. Perspective qui ne devait pas être faite pour rétablir la confiance si gravement atteinte et que la journée du 15 mai n'allait pas contribuer à rétablir.

Rapport de Garnier-Pagès le 8 mai. — Il n'y avait pas de quoi être très fier ; et cependant c'est une admiration naïve de lui-même et de son œuvre qui perce dans ce rapport de Garnier-Pagès à l'Assemblée Constituante. Appuyant plus encore que dans les précédents sur l'état pitoyable dans lequel, à l'en croire, Louis-Philippe aurait laissé les finances de la France (catastrophe visible, inévitable, tous les services publics compromis, une dette exigible de près de 1 milliard accumulée sur les deux premiers mois qui suivirent sa chute, la désorganisation érigée en système, la caisse des dépôts et consignations engagée outre mesure et compromise par des prêts de plusieurs millions que l'ex-roi aurait exigés pour lui ou pour des membres de sa famille, etc., telles sont les inculpations qu'il y prodigue à l'adresse du gouvernement déchu) il fait d'autant plus ressortir par le contraste les services rendus par la République qu'il déclare de nouveau avoir sauvé la France de la banqueroute, et la belle conduite du peuple qui « non moins grand dans la misère que dans le combat n'exigeait pas la réalisation immédiate des promesses de justice qui lui avaient été faites ». Aussi le gouvernement lui devait-il (ou plutôt se devait-il à lui-même) de fournir aux travailleurs, en attendant l'avenir, un travail provisoire. « Faite par le peuple vous pensez que la révolution doit être faite pour le peuple ; nous l'avons pensé comme vous, et comme c'est dans l'orga-

nisation financière d'un Etat que se résume particulièrement son état social, nous avons proclamé le principe d'une organisation nouvelle de l'impôt, et, autant que la nécessité du temps l'a permis, mis en pratique ». Venait ensuite un pompeux éloge des comptoirs d'escompte, des magasins généraux, de l'emprunt national, préféré à d'autres non seulement pour ne point passer sous les Fourches Caudines des anciens dispensateurs du crédit, mais surtout pour provoquer de nobles exemples, des adhésions patriotiques, exercer par là une influence sur les esprits. Il terminait en dressant à son tour un état rectifié du budget de 1848, état destiné à établir que grâce à la République et à lui ce budget était en équilibre : bien mieux, en excédent. Il arrivait à ce résultat en inscrivant en recette 160 millions pour les 45 centimes, 45 pour les créances hypothécaires, 30 du futur impôt sur les successions et donations, 10 de la retenue sur les traitements, 5 des assurances contre l'incendie, 20 millions de l'emprunt national, soit, toutes moins-values déduites, plus de 200 millions de recettes nouvelles, qu'il apportait sans paraître avoir conscience du caractère absolument illusoire de la plupart d'entre elles. Il portait ainsi les recettes à 1.569.238.190 ; quant aux dépenses, 1.610.004.076, elles étaient, d'après lui, augmentées de 193 millions du fait de la révolution, mais d'autre part diminuées pour la même raison de 129 millions et demi sur les divers ministères, et de 26.396.291 de crédits devenus inutiles (liste civile, Chambre des pairs, Chambre des députés, etc.) et se trouvaient ainsi réduites à 1.641.883.982 : d'où un déficit de 72.645.792 ; seulement comme il n'avait pas été tenu compte dans ces calculs de la réserve de l'amortissement de 1848, 83.980.000, qu'il entendait, contrairement à la loi, appliquer aux dépenses, le déficit apparent se métamorphosait en un excédent de 11.334.208 : tel était le bénéfice que rapportait à la France son passage aux finances ! Malheureusement les faits déjà accomplis ou à prévoir apportaient de rudes démentis à ce tableau optimiste : moins-values déjà constatées dans les produits du premier trimestre, d'autres sans doute dans les autres, insuffisance grave du chiffre indiqué pour les suppléments de dépense à la guerre, à la marine, à l'intérieur, aux travaux publics, par suite des événements, omission des 60 millions destinés aux comptoirs d'escompte, etc., etc. Ces suppléments de dépense causés par la révolution figurent pour 349 millions dans le budget définitif réglé par loi du 29 juin 1852 ; déjà 165.900.000 francs de crédits supplémentaires avaient été ouverts par le gouvernement provisoire, 76.900.000 allaient être votés par l'Assemblée. Garnier-Pagès abusait vraiment de la crédulité publique en voulant étaler un excédent là où existait un gros déficit. La Constituante, en veine d'indulgence

et reconnaissante en somme à ce gouvernement à qui elle devait l'existence, accepta, du moins provisoirement, les comptes qu'on lui offrait, décréta que le gouvernement provisoire avait bien mérité de la patrie, et fit entrer Garnier-Pagès, en bonne place, dans la commission exécutive qu'elle nomma le 10 mai. C'était lui laisser la haute main sur les finances, auxquelles fut appelé, dès le 10 mai, son *alter ego*, Duclerc.

Les comptes du gouvernement provisoire. — Mais par la suite l'Assemblée eut moins d'indulgence pour les hommes qui s'étaient emparés du pouvoir en février et qui, sans faire tout le mal qu'on pouvait redouter de leur part, en avaient pourtant fait beaucoup. Dès l'origine, d'ailleurs, les attaques ne leur furent point épargnées, notamment à Ledru-Rollin, Louis Blanc, Albert, à Mme Garnier-Pagès, qu'on accusait de faire réparer à grands frais les carrosses royaux où elle aimait à parader ; à Armand Marrast, le « marquis de la République », dont les dépenses de table exagérées, d'abord à l'Hôtel de Ville puis à la présidence de l'Assemblée, furent particulièrement incriminées. Elles se firent plus vives à mesure que les événements excitèrent plus de colères contre les hommes de 1848. Le 3 juin, puis de nouveau le 23 juin, Creton, député orléaniste, demanda qu'il fût déposé un état détaillé de toutes les recettes et dépenses effectuées du 24 février au 1er juin. « Le 24 février, disait-il, le Trésor possédait des sommes considérables (le fait était exact, comme on sait, et l'acharnement des nouveaux maîtres de la France à le nier était précisément ce qui autorisait contre eux bien des soupçons)... Que sont devenues ces valeurs énormes ?.. Le pays entier demande compte de leur emploi. Je ne connais personne qui depuis que nous nous sommes réunis ne se soit vivement préoccupé de la question ». Sa proposition fut renvoyée au comité des finances qui nomma une sous-commission. Celle-ci ayant réclamé toutes les pièces justificatives, et Goudchaux, alors ministre, s'y étant opposé sous prétexte que ces pièces étaient disséminées dans tous les départements, au fond parce qu'il ne voulait pas de campagne politique contre les hommes de février, Creton, le 21 août, mit le feu aux poudres et dévoila son dessein de mettre sur la sellette les commissaires de Ledru-Rollin. « Dans mon opinion, dit-il, opinion qui peut être erronée, c'est le Trésor public de France qui a subventionné la guerre civile. Est-ce que l'Assemblée ne voudrait pas savoir avec quels deniers ont été subventionnés ces espèces d'oiseaux de proie qui se sont abattus sur les départements » ? Ledru-Rollin, piqué au vif, soutint que les fonds secrets étaient restés bien au-dessous de ce qu'ils étaient sous Louis-Philippe, qu'ils n'avaient pas été employés à

des dépenses de police, mais reconnut, ou plutôt même proclama, qu'il avait dû donner beaucoup, du pain, un abri, des vêtements, aux hommes qui venaient s'abriter au ministère de l'intérieur, à ces hommes qui avaient fait la révolution. Si on voulait lui en faire un crime c'était le procès du gouvernement tout entier qu'il fallait faire, car les hommes qui ont été envoyés dans les départements y ont été envoyés jusqu'à concurrence d'une somme déterminée par l'ordre même du gouvernement. « A Paris bouillonnait la force exubérante de la révolution : les hommes qui avaient été rois sur les barricades venaient demander des conditions qui pouvaient parfois n'être pas raisonnables ; eh bien, le gouvernement, pour cette force qui se trouvait à Paris, avait besoin d'un dérivatif, et le trouvait dans l'envoi de commissaires dans les départements. Il y avait des départements où les ouvriers méconnaissant l'esprit de la révolution voulaient se porter après cette révolution même à une révolte... et où il fallait envoyer des ouvriers pour leur parler le langage fraternel qui n'aurait pas été entendu dans notre bouche parce qu'ils doutaient déjà de nous ». Ces excuses étaient des aveux ; il était difficile de dire plus clairement qu'on avait beaucoup dépensé pour satisfaire des exigences auxquelles on ne pouvait pas se soustraire, et envoyé en province des hommes dont il était nécessaire de débarrasser Paris. Creton, insistant, reprocha à Ledru-Rollin d'avoir envoyé en Belgique, en Savoie, aux frais du Trésor public, des hordes qui risquaient d'allumer la guerre. A grand peine put-on terminer ce débat passionné en ajournant la motion Creton jusqu'au dépôt du rapport de la sous-commission, et quand celui-ci fut discuté (il concluait à la nomination d'une commission d'enquête spéciale, à pouvoirs plus étendus) cette conclusion fut adoptée, malgré l'opposition formelle du ministre Goudchaux, qui démissionna et fut remplacé par Trouvé-Chauvel. Cette dernière commission, ou plutôt son rapporteur Ducos, a donné sur cette question brûlante des comptes du gouvernement provisoire, après enquête longue et approfondie, l'opinion impartiale qui semble bien devoir être celle à laquelle l'histoire doit s'arrêter. Ce rapport est un beau morceau d'histoire financière qui revendique et qui a en effet le mérite d'avoir exposé, sans aucune immixtion de l'esprit de parti, l'histoire d'une administration passionnément discutée. Le rapporteur y exposait d'abord les raisons du long retard que l'opinion publique avait interprété à tort comme une preuve d'embarras et comme une manœuvre pour esquiver un débat dangereux ou étouffer quelque scandale ; la perfection même de notre comptabilité financière, les longs délais nécessaires pour recueillir tous les documents, empêchaient d'aller vite, et telle était la raison pour laquelle les lois de règlement des budgets n'intervenaient

jamais que 18 mois ou 2 ans au moins après l'expiration d'un exercice ; dans le cas présent la précipitation eût été particulièrement déplorable puisqu'il importait de fournir aux esprits agités le moyen de se faire une opinion impartiale et éclairée. Les dépenses totales du gouvernement provisoire se montaient à 356.045.074 dont 163.570.719 de crédits ouverts par ses décrets ou ses arrêtés, le reste provenant des crédits régulièrement inscrits au budget de 1848. Personnellement les membres du gouvernement n'avaient touché que chacun leur part d'une somme de 210.000 affectée à leurs dépenses et à celles des ministres, dont le traitement était calculé à raison de 5.000 francs par mois, soit 60.000 francs par an, au lieu des 80.000 qui leur étaient alloués sous le règne précédent. Les deux ministères où les événements avaient le plus gravement troublé les prévisions primitives étaient évidemment ceux des travaux publics et de l'intérieur. Aux travaux publics, service ordinaire, la loi de finances du 8 août 1847 prévoyait 63.522.050 fr. de dépense, et la loi de règlement du 29 juin 1852 devait en constater 90.729.327 ; une bonne partie de cette différence incombait au gouvernement provisoire, notamment à cause des ateliers nationaux, pour lesquels deux décrets des 3 et 23 avril avaient ouvert des crédits extraordinaires de chacun 3 millions. Le rapport signalait de nombreux et graves abus dans cette institution, ruineuse par son principe, plus ruineuse encore par son fonctionnement. « Un grand nombre d'irrégularités et de doubles paiements et même de fausses signatures ont été la conséquence de tout défaut de contrôle et d'administration régulière. On ne craint pas d'exagérer en avançant que les fraudes et abus commis dans la comptabilité des salaires doivent être évalués au 5e ou au 6e de la dépense totale ». Entre autres exemples de cette gabegie que furent les ateliers nationaux le rapport en signalait un, postérieur d'ailleurs par sa date au gouvernement provisoire, mais significatif ; on avait formé un certain 33e service d'employés et d'artistes sans ouvrage dont le chef, Gariepuy, reçut du 15 au 26 mai 40.867 fr. et ne put justifier que de 36.417. 1.594 fr. avaient été employés à la solde supplémentaire d'hommes de lettres et d'artistes occupés à faire copier dans les mairies des listes électorales.

Mais la curiosité publique attendait surtout des révélations sur l'administration de Ledru-Rollin à l'intérieur, où les dépenses, prévues pour 26.954.700, devaient être en effet assez fortement dépassées, puisque rien que pour les 77 jours qu'il posséda ce ministère, il disposa de 11.352.000. Les dépenses de police, contre lesquelles l'opposition sous le règne précédent avait fait entendre tant de protestations, avaient avec la révolution subi une progression rapide et impressionnante : des chiffres indiqués dans le rapport de

Ducos il résulte que pendant les 55 derniers jours de son ministère, du 1er janvier au 24 février, Duchatel, dernier ministre de l'intérieur de Louis-Philippe, avait dépensé en moyenne 4.734 francs par jour pour la police, tandis que Ledru-Rollin pendant ses 77 jours en avait dépensé 10.933, moyenne quotidienne (1). Les secours extraordinaires, les missions dans les départements, les frais de route pour étrangers réfugiés, etc. avaient aussi coûté fort cher. « Nous n'hésitons pas à le dire, la majeure partie des allocations de cet article se ressentent de l'état de désordre et de crise dans lequel le pays se trouvait à cette époque. On y remarque à chaque instant l'absence et l'oubli des règles de la comptabilité. La spécialité des dépenses n'y est aucunement respectée : mais nous devons le déclarer, parce que notre devoir nous y oblige et que notre loyauté nous en fait la loi, la totalité de la somme ordonnancée a été justifiée par des mandats réguliers, contenant l'indication des emplois divers auxquels ils étaient destinés, ou par des récépissés correspondants, revêtus de la signature des personnages auxquels les mandats étaient délivrés ». 180.291 francs de mandats au porteur avaient été délivrés par le ministre ; leur réalité était démontrée, mais leur convenance ne l'était pas toujours : tel était le cas pour une somme de 123.000 francs délivrée par Ledru-Rollin, après .délibération du gouvernement dont la responsabilité se trouvait ainsi engagée tout entière, à Longepied, président de la commission du Club des clubs, pour envoi en province de délégués, distincts des commissaires du gouvernement, et chargés soi-disant de propager l'idée républicaine et de faciliter l'application du suffrage universel, en réalité d'aller y soutenir une politique opposée à celle de la majorité du gouvernement provisoire. Ducos, au nom de la commission, jugea inacceptable cette dépense et conclut d'abord à la faire supporter par le ministre qui y avait poussé, ensuite par le gouvernement tout entier. « A cette époque, disait-il, la France a voulu que les élections fussent libres et elle réprouvera comme nous l'abus qui a été fait des influences du gouvernement et des fonds du Trésor public. Sans doute la crise révolutionnaire explique jusqu'à un certain point l'oubli momentané des règles en vertu desquelles s'administrent les finances de l'Etat, mais elle ne saurait rendre excusable ce que la France

(1) Ce tableau a été repris dans le *Journal des Débats* du 27 mai 1849, et la comparaison a été poussée plus loin. Après Ledru-Rollin, Recurt, ministre pendant 45 jours, dépensa en moyenne 3.925 ; puis Senard, pendant 106 jours, 3.915 ; puis Dufaure, 66 jours, 4.344 ; puis Léon Faucher, 136 jours, 1.637.

Il y avait d'ailleurs bien d'autres dépenses de police que celles du ministère de l'intérieur. Chacun des ministres, le maire de Paris, avaient la leur. Le gouvernement était profondément divisé, et chacune des parties surveillait l'autre.

entière a condamné à toute époque, et nous croyons rendre hommage au principe de la souveraineté du peuple en rejetant les 123.000 francs à l'aide desquels on a prétendu violenter cette souveraineté ». Au reste l'abus n'était pas moindre dans les envois de commissaires du gouvernement, faits sans ordre, sans méthode : tel département voyait s'abattre sur lui 2, 3 et jusqu'à 4 commissaires, qui se faisaient la guerre les uns aux autres et qui gaspillaient les fonds mis à leur disposition. Le rapport signalait particulièrement des abus de la part du commissaire Pilhes dans l'Ariège, de Gouache dans le Loiret et le Loir-et-Cher, qui se faisait chauffer des trains spéciaux de Paris à Blois et prétendait en faire payer les frais (5.850 fr.) à l'Etat, de Delescluze dans le Nord, mais surtout de l'inénarrable Faujat « inspecteur général de la République » qui parcourait les départements de l'Est avec secrétaire, domestique, chaise de poste, frais de voyages, gages pour le secrétaire et le domestique, indemnité quotidienne, et aux trousses duquel courait un inexorable huissier s'efforcant d'attraper quelque chose des 12.242 que cet étrange inspecteur s'était fait allouer par l'Etat. Au total Ducos concluait au rejet d'une somme de 191.089 indûment allouée aux commissaires de 14 départements et reproduisait impartialement les deux opinions entre lesquelles la commission s'était partagée sur le compte de ces fameux commissaires, les uns attribuant à leur action énergique que la révolution eût été acceptée dans certains départements mal disposés, les autres considérant au contraire qu'ils avaient fait un tort énorme à la république, que leur choix avait été une sorte de défi jeté au pays, que plusieurs s'étaient rendus odieux ; tous d'ailleurs convenaient, et Ledru-Rollin fut obligé d'en convenir lui-même, que certains choix avaient été absolument injustifiables.

Marrast, maire de Paris du 9 mars au 27 juillet, était un des membres du gouvernement provisoire que la voix publique accusait le plus de dépenses excessives et de dilapidations. Elle allait beaucoup trop loin, mais elle pouvait s'étonner en effet que Marrast n'eût pas subi sur son traitement de maire la retenue proportionnelle décrétée sur tous les traitements, et qu'il eût cumulé, avec lui, son indemnité de membre du gouvernement et de député à l'Assemblée. En réalité ce n'était pas pour lui que Marrast avait paru trop courir après l'argent, c'était pour subvenir aux dépenses d'un service essentiel, à savoir la contre-police que la majorité non socialiste du gouvernement avait jugé indispensable, surtout après la journée du 17 mars, d'opposer à la police du ministère de l'intérieur et à celle de Caussidière. C'est grâce à cette police que la majorité modérée du gouvernement fut mise au courant de ce qui se disait et se faisait dans les clubs, dans les sociétés secrètes, au ministère de l'intérieur,

où elle gagna des auxiliaires jusque dans l'entourage même de Ledru-Rollin. De grands malheurs peut-être furent ainsi évités : la commission conclut à accepter ces dépenses, quelque irrégulières qu'elles fussent ; mais elles jettent un triste jour sur le régime d'espionnage mutuel en pratique sous le gouvernement provisoire.

En somme le gouvernement provisoire avait manqué d'entente, de fermeté, de claivoyance ; il s'était montré extrêmement faible envers des hommes indignes de sa confiance ; mais il n'avait pas manqué d'honnêteté. C'est ce que la commission, divisée d'opinion sur bien des points, fut unanime à reconnaître et ce que Ducos fit ressortir dans sa très impartiale conclusion : « L'Assemblée et le pays reconnaîtront avec nous qu'il y a eu de la prodigalité et du gaspillage dans un grand nombre de dépenses, que les règles de la comptabilité ont été méconnues, qu'un véritable désordre a régné dans la gestion des deniers de l'Etat. Quant à nous, d'accord avec M. Creton, auteur de la proposition portant demande de la reddition de comptes (et qui avait été associé aux recherches de la commission), nous déclarons à l'unanimité qu'au cours des longues et laborieuses recherches auxquelles nous nous sommes livrés avec la plus rigoureuse impartialité, nous n'avons découvert ou rencontré aucun témoignage, aucune preuve, qui accusât d'infidélité les membres du gouvernement provisoire et qui nous mît sur la trace de quelque détournement frauduleux des deniers confiés à leur gestion ».

La réaction contre l'œuvre financière du gouvernement provisoire. — La question des chemins de fer. — Les ateliers nationaux. — De cette œuvre financière du gouvernement provisoire, l'Assemblée Constituante ne devait pour ainsi dire rien laisser subsister. Dès ses premiers jours elle songea à revenir sur les deux actes les plus blâmables de l'administration de Garnier-Pagès, à savoir l'illusoire remboursement des porteurs de livrets de caisses d'épargne et de Bons du Trésor en rentes dépréciées. Toutefois ce ne devait être qu'après les journées de juin que la réaction devait se produire, vigoureuse, contre les hommes et les choses de février. Au début, de même que le gouvernement provisoire se prolongea en réalité sous le nom de commission exécutive, de même les projets de Garnier-Pagès restèrent à l'ordre du jour, non toutefois sans rencontrer maintenant une forte opposition. Le 15 mai était une leçon suffisante pour que l'Assemblée se défiât.

La question la plus angoissante était les ateliers nationaux, cette plaie qui s'aggravait chaque jour et qui était pour les gouvernants, pour l'Assemblée, un sujet de perpétuelle anxiété. Pour se débarrasser de cette armée qu'on aurait dite constituée exprès pour

tenir Paris perpétuellement sous le coup d'un supplément de révolution, point d'autre moyen que de trouver pour cette masse de bras inoccupés un travail auquel ils consentissent : et c'est à résoudre ce difficile problème que tous songeaient sans relâche. C'était déjà aux ateliers nationaux que l'on pensait lorsque, dès le 24 mars, un décret considérant « que le concours du peuple et son dévouement donnent au gouvernement provisoire la force d'accomplir ce que la monarchie n'a pas pu faire » ordonna l'achèvement du palais du Louvre « auquel le peuple des travailleurs serait appelé tout entier à concourir » et la continuation de la rue de Rivoli ; la Ville de Paris fut autorisée le 3 mai à émettre en 5 ans un emprunt de 9 millions en obligations remboursables par annuités ; mais les temps étaient bien défavorables à un appel au crédit (1) : il était encore trop tôt pour qu'on pût « haussmanniser » Paris. Ces décrets, constate Garnier-Pagès, étaient limités et impuissants. Mais il ne désespérait pas de faire mieux et plus grand. « Une vaste pensée d'ensemble pouvait seule vivifier la France, dont la vie s'épuisait, et conjurer le suprême péril qui grandissait de jour en jour. Il fallait un projet qui, répandant sur tous les points comme une rosée bienfaisante le travail simultané et fécondant, rappelât le mineur au sein de la terre, le fondeur et le forgeron à ses feux, le bûcheron à ses forêts, le tailleur de pierres à ses carrières, le maçon à sa truelle... un projet qui entraînât la dissolution pacifique des ateliers nationaux, qui donnât l'élan à la circulation et à la consommation, qui fût une richesse pour le pays, une ressource pour le budget, une force pour l'Etat, un secours à l'industrie, une facilité pour le commerce, un moyen pour l'agriculture, une œuvre de progrès pour tous » (2). Ce merveilleux projet n'était autre que le rachat immédiat et l'achèvement rapide des chemins de fer par l'Etat. Car la nationalisation était déjà alors, pour beaucoup de gens, le suprême remède à tous les maux. Le *National* répétait que le rachat ne coûterait rien à l'Etat parce que si la somme des rentes à payer par le Trésor s'accroissait, les profits du trafic l'en dédommageraient et au delà. D'ailleurs l'argent ne pouvait manquer pour une entreprise aussi utile. « Si nos finances se ressentent encore des gaspillages de la dernière administration, elles ne sauraient manquer de se relever bientôt de cet affaissement. La monarchie épuisait la ri-

(1) Déjà, par loi du 1er août 1847, Paris avait été autorisé à emprunter 27 millions ; cet emprunt n'ayant pas été effectué avant le 24 février devint, après cette date, impossible. Un décret du 24 août 1848 en autorisa l'émission « suivant le mode qui paraîtra le plus avantageux et que les circonstances permettront d'employer ». En attendant Paris obtint de la Banque, le 10 juillet, un prêt provisoire de 10 millions.

(2) Garnier-Pagès, *Histoire de la Révolution de 1848*, V, 138.

chesse du pays parce qu'elle s'en servait pour se soutenir, elle-même et son cortège d'intérêts particuliers, contre l'intérêt général. La République au contraire augmentera et fécondera cette richesse parce qu'elle lui donnera un emploi productif (1) ». En même temps on faisait grand bruit de conflits survenus sur la ligne d'Orléans et sur celle du Centre entre les Compagnies et leurs ouvriers, on leur envoyait deux commissaires extraordinaires, Bineau et Didion, avec pouvoirs illimités (30 mars), et cinq jours après on les mettait sous séquestre « comme n'ayant plus un pouvoir suffisant pour assurer le service des transports ». Cet acte porta à son comble la panique de la Bourse et provoqua une terrible reculade des cours les jours suivants. La guerre était nettement déclarée aux compagnies. « L'abandon qu'on leur a fait des chemins de fer, disait une note d'inspiration officieuse (5 avril), a été une des plus grandes fautes du gouvernement de Juillet ; il les a livrés à une puissance rivale de la sienne, qui commence déjà à opprimer la nation par le monopole des transports qu'elle exerce ; il a enlevé à la France les principaux avantages qu'elle doit retirer de ces voies si rapides. L'activité française a été comprimée par quelques hommes cupides placés à la tête de l'administration ». Le 12 avril Garnier-Pagès notifia aux compagnies son intention de les racheter, comme incapables de continuer leur service : ce contre quoi Bartholoni pour l'Orléans, Léon Faucher pour le Strasbourg, Rothschild pour le Nord, etc., protestèrent avec la plus vive indignation.

Duclerc, ministre des finances, fut chargé de rédiger le projet de loi qui fut soumis à l'Assemblée le 17 mai. « Des corporations privilégiées, disait-il, étaient bonnes pour la monarchie, qui a besoin d'une aristocratie pour se consolider et où l'on concentre entre peu de mains la fortune générale ; ces institutions, par cela même qu'elles sont profondément imprégnées d'esprit aristocratique, devaient rencontrer dans le pouvoir monarchique un accueil bienveillant ; mais par cela même elles devaient aussi rencontrer dans l'opinion du pays une opposition clairvoyante et décidée. Elles étaient par nature incompatibles avec un régime démocratique. Combien dangereux, d'ailleurs, de permettre à des compagnies de régler le commerce et la production par leurs tarifs, de leur déléguer une grande part de la puissance publique, de créer des Etats dans l'Etat ; de leur permettre, peut-être, d'exercer une influence corruptrice sur les assemblées ; d'ouvrir, peut-être, la porte de leurs conseils d'administration à des étrangers, grave péril en temps de guerre ». Le rachat des chemins de fer serait de la besogne pour les travailleurs :

(1) *National*, 28 mars, 4 avril, 7 avril, etc.

pour tout le monde un abaissement de tarifs. Les excès de la spéculation en seraient réprimés : les capitaux reviendraient vers l'agriculture, l'industrie et le commerce. En conséquence il demandait rachat des actions, au cours moyen des six derniers mois du règne de Louis-Philippe, en rentes 5 0/0 au cours moyen du même semestre, et évaluait à 623 millions en capital la charge dont serait ainsi grossie la dette publique. Le rachat des chemins de fer n'était d'ailleurs qu'une partie, la plus importante il est vrai, du programme dont il n'allait pas tarder à exposer l'ensemble : le monopole des assurances pour l'Etat, l'impôt progressif, en faisaient partie.

En entendant ce langage les hommes qui avaient quelque mémoire durent être prodigieusement surpris de voir l'Etat si vanté, après l'avoir vu si vilipendé en 1838, et, précisément, souvent par les mêmes hommes ; ceux qui avaient quelque réflexion purent se demander pourquoi, s'il y avait incompatibilité entre compagnies, et démocratie, la démocratique Amérique s'était mise au régime des compagnies et ne songeait nullement à s'en plaindre ; s'il était vrai que ces compagnies, groupant de petits capitaux qui sans elles fussent restés isolés et impuissants, fussent (le mot était déjà dans les esprits s'il n'était pas encore sur les lèvres) une féodalité financière ; si elles n'étaient pas plutôt exactement le contraire. Ils purent s'étonner de voir en même temps la faiblesse des compagnies invoquée comme un argument pour leur dépossession, et leur trop grande puissance servir aussi d'argument pour la même cause ; se demander aussi pourquoi, s'il était si urgent de procurer du travail aux bras inoccupés, ce travail avait besoin d'être fourni par l'Etat et non point par des entreprises particulières ; enfin, et surtout, dans quelle situation mettrait le crédit déjà si affaibli de l'Etat le gros supplément qu'on se préparait à ajouter à la dette publique.

Toutes ces considérations impressionnent vivement le comité des finances qui se prononce nettement contre le projet de rachat. Son rapporteur, Bineau, dans son rapport déposé le 7 juin, constate que le droit de rachat existe, incontestablement, encore que le délai prévu de quinze ans ne soit pas atteint, mais pense que l'Etat doit se garder d'en user : les compagnies, quoi qu'on veuille dire, n'ont pas éprouvé d'embarras sérieux, ou sont en mesure d'en triompher. Au cas où des abus se produiraient de leur part l'Etat est en mesure de les prévenir ou de les réprimer. Rien de plus faux que d'accuser d'aristocratie des institutions qui ont puissamment contribué à répandre la fortune mobilière dans toutes les classes de la population. Une exploitation par l'Etat peut mener à des abaissements exagérés de tarifs, à des lignes purement électorales, au grand péril des finances publiques. Il y aurait folie, au milieu des difficultés

financières dont on est assiégé, à ajouter à la dette publique cette somme de 623 millions qu'a énoncée le ministre, mais qui, selon d'autres calculs, plus exacts, monterait à 955 : peut-être même (le chiffre fut allégué) à 1.200.

Mais pendant que cette discussion se déroule l'Assemblée ne peut pas détacher son attention des ateliers nationaux. Elle se fatigue d'être à chaque instant mise à contribution pour l'entretien de ce fléau ; après les 6 millions jetés dans le gouffre par les décrets des 3 et 23 avril, 1 million encore à y jeter le 22 mai, 2 millions le 24, en attendant 3 autres millions le 20 juin. Elle exprime clairement ses désirs en votant le 30 mai substitution dans le plus bref délai possible du travail à la tâche au travail à la journée, licenciement des ouvriers séjournant depuis moins de trois mois dans le département de la Seine, et allocation de crédits spéciaux aux ministères des travaux publics, de l'intérieur et du commerce, pour hâter par voie d'avances et de primes la reprise des travaux départementaux, communaux, ou d'industrie privée. Elle rejette le 13 juin le projet Duclerc sur les assurances. Elle se révolte ouvertement lorsque huit jours après on lui apporte une nouvelle demande de 3 millions. Ce sacrifice finit cependant par être accepté, mais après signification nette, par Goudchaux, tout aussi bien que par Falloux, qu'il faut en finir et sans délai. En attendant, pressée de boucher le gros trou fait dans le budget par la malencontreuse réforme de l'impôt des boissons, elle abroge le 22 juin le décret du 31 mars. Le 22 s'ouvre la discussion sur le rachat des chemins de fer : et elle n'est pas favorable aux *racheteurs* ; Morin, Cordier, Montalembert, exposent tous les inconvénients et tous les dangers du rachat : ce n'est pas 623 millions mais bien 1.200 qu'il en coûterait, expose Montalembert, et, par la suite, infiniment plus, car ce ne serait que la préface de l'invasion par l'Etat des mines, carrières, banques, etc. ; les citoyens deviendraient une armée de commis et de fonctionnaires auxquels le ressort essentiel pour pousser au travail et à la production ferait défaut. En sens contraire il est soutenu que les compagnies visent à grossir leurs bénéfices, l'Etat au contraire à faire tourner les avantages des voies ferrées au profit de la richesse nationale ; qu'il faut se garder de confondre l'esprit fraternel des associations ouvrières et l'esprit de lucre des grandes compagnies capitalistes. Le 23 la discussion est interrompue par la bataille : le 3 juillet le projet est retiré. Conçu dans un esprit de concession au socialisme il ne pouvait évidemment survivre à la défaite décisive des idées révolutionnaires. De toute façon, d'ailleurs, au point où on avait laissé aller les choses, une solution pacifique était devenue impossible.

Celle que procurèrent les journées de juin fut terrible et fatale à

la République. Comme jadis après thermidor les vaincus pourront tenter encore quelques journées, mais les cruels souvenirs qu'ils ont laissés enlèveront à ces tentatives toute chance de succès. Le besoin de paix et de tranquillité est le sentiment dominant et les gouvernements qui vont venir seront d'autant plus populaires qu'ils donneront davantage satisfaction à cette passion maintenant dominante. Celui de Cavaignac répondit en partie à cette disposition de l'opinion publique, mais seulement en partie ; la coterie du *National* à laquelle appartenait le nouveau chef du pouvoir exécutif et dont il s'entoura, avait été jadis du même côté de la barricade que les vaincus de juin et donnera parfois l'impression d'avoir gardé trop de complaisance sinon pour certaines idées, au moins pour certaines personnes.

Cependant la répression fut énergique et complète : dissolution des ateliers nationaux, transportation sans jugement des insurgés pris les armes à la main, état de siège, lois contre les clubs, contre la presse, etc., se succédèrent rapidement. D'autre part d'abondantes distributions de secours, de subventions furent accordées : 25 juin, 3 millions pour les citoyens dans le besoin ; 29 juin, 3 millions pour les gardes nationaux blessés et pour les familles des morts ; 5 juillet, prêt de 3 millions aux associations ouvrières ou aux associations entre ouvriers et patrons ; 4 juillet, prêt de 500.000 francs sans intérêts au sous-comptoir des entrepreneurs et garantie, jusqu'à concurrence de 4 millions et demi, de ses opérations vis-à-vis le Comptoir national et la Banque de France ; 7 juillet, crédit de 995.000 francs pour augmenter le traitement des instituteurs primaires touchant moins de 600 francs ; 10 juillet, secours de 500.000 aux établissements de bienfaisance ; 10 août, 2 millions, puis, 19 septembre, un troisième million, pour les citoyens du département de la Seine se trouvant dans le besoin. Le 9 novembre 9 millions seront encore accordés aux citoyens besogneux du département de la Seine, en même temps que 1 million aux indigents invalides de la campagne. Des exemptions de contribution foncière et de contribution des portes et fenêtres sont accordées par décret du 13 juillet aux maisons dont la construction sera commencée et poussée jusqu'à un certain point avant le 1er janvier 1849 ; elles sont même prolongées jusqu'à 15 ans pour les constructions consacrées à des logements d'ouvriers.

Second ministère Goudchaux. Les émissions de rentes en 1948. — Le portefeuille des finances fut confié de nouveau à Goudchaux, sur lequel on pouvait compter pour faire bonne justice des idées fausses — des folles imaginations et des présomptueuses divagations,

pour employer les expressions sévères, mais justes de Delessert — qui avaient signalé le règne de Garnier-Pagès et de Duclerc, mais qui garderait toutefois pour d'anciens coreligionnaires politiques plus de ménagements que l'opinion publique ne le désirait. Ce second ministère de Goudchaux, du 28 juin au 24 octobre, peut se résumer d'un mot : il fut consacré à défaire (sauf les 45 centimes) tout ce que Garnier-Pagès et Duclerc avaient fait, à désavouer tout ce qu'ils avaient voulu faire, à faire ce qu'ils n'avaient pas fait.

On sait que Garnier-Pagès avait en mai dressé un état du budget de 1848 dans lequel, à force de torturer les chiffres, il avait fait apparaître un excédent de plus de 11 millions ; par des procédés semblables Duclerc en avait présenté le 8 juin un autre où apparaissait un excédent de 4.743.000 ; cet autre, où figuraient parmi les recettes ordinaires 45 millions pour l'impôt des créances hypothécaires, 30 pour l'impôt inexistant sur les successions et donations, où aucun compte n'était tenu des moins-values malheureusement certaines, où la même fantaisie se manifestait dans le chapitre des ressources extraordinaires (100 millions d'achats de rentes par les départements, 45 de l'encaisse des compagnies de chemins de fer à prendre par l'Etat comme conséquence du rachat, etc., etc.) et qui avait été dès son apparition l'objet des critiques les plus décisives, acheva d'être exécuté par Goudchaux, qui dans son Exposé du 3 juillet ne dissimula point l'existence d'un considérable déficit. A ce déficit, le seul remède, vu l'absence de crédit, était un gros prêt de la Banque de France, déjà réalisé d'ailleurs par le traité conclu le 30 juin avec le gouverneur d'Argout et auquel l'Assemblée s'empressa de donner sa ratification. Le prêt fut de 150 millions, au taux de 4 0/0, dont moitié payable en 1848 et moitié en 1849 : 75 millions devaient être remboursés en trois termes égaux en avril, juillet et octobre 1850, et les 75 autres au fur et à mesure de la vente de 84.729 hectares de forêts de l'Etat, vente à laquelle la Banque procéderait à partir du 1er janvier 1849 (1). Duclerc avait déjà négocié

(1) A ce prêt si nécessaire, la Banque, « qui dit, justement d'Argout dans son rapport, n'a rien négligé pour venir en aide aux besoins les plus urgents de l'Etat et de la société » en ajouta beaucoup d'autres : 10 millions à la Ville de Paris, 3 au département de la Seine, 3 à la ville de Marseille ; elle fit des avances aux hospices de Paris et de Lyon et à d'autres établissements charitables ; on trouva toujours en elle le plus patriotique concours. Elle (et ses anciens comptoirs) escomptèrent pour 497 millions d'effets du 6 mars au 24 juin, puis 176 du 24 juin au 31 juillet ; et quand, après cette date, les escomptes ordinaires diminuèrent « avec une affligeante rapidité » elle affecta 34 millions à des avances insolites « à des transactions dont la régularité serait susceptible d'être critiquée, si elles n'eussent été justifiées par la nécessité d'alimenter de nombreuses agglomérations d'ouvriers ».

cette avance mais dans l'intention de s'en servir pour effectuer le rachat des chemins de fer. Avec Goudchaux on rentrait dans le domaine des réalités ; l'emprunt était fait parce qu'il était indispensable, mais la partie chimérique du programme était délibérément jetée par dessus bord. Il déclara retirer le projet de rachat, vu les grosses dépenses qui incombaient au Trésor et le danger d'amener une nouvelle crise de baisse par l'émission d'une forte quantité de rentes qui arriveraient sur le marché en même temps que celles affectées au remboursement des dépôts des caisses d'épargne et des Bons du Trésor, tout en déclarant d'ailleurs qu'il regardait la possession des voies ferrées par l'Etat comme une chose d'utilité publique et en affirmant l'existence du droit de rachat, dont il entendait seulement ne pas faire usage actuellement. Quant aux assurances, disait-il, « le projet de charger l'Etat des assurances contre l'incendie répond à un sentiment de mutualité générale et de fraternité bien en rapport avec les idées que doit faire triompher notre époque ; ce n'est donc qu'avec un profond regret que nous le retirons, mais il nous a paru nécessaire de faire continuer les études sur ce projet afin d'arriver à une solution qui garantisse complètement les intérêts de l'Etat et ceux des tiers ».

La besogne la plus urgente, après avoir écarté ces dangereux projets, était, de l'avis de tout le monde, de laver la tache faite à l'honneur de la France par le remboursement des dépôts des caisses d'épargne et des Bons du Trésor en rentes dépréciées. Tant que la faute n'aurait pas été réparée, aucun espoir de rétablir le crédit public. Au contraire « l'exactitude scrupuleuse que l'Etat aura mise à se libérer en des temps difficiles grandira sa considération et son crédit, fera renaître la sécurité dans les esprits, ravivera les relations commerciales ». Si nécessaire était cette réparation que tant qu'elle n'était pas faite, les imaginations travaillaient dans l'attente de ce qu'elle serait et cela donnait lieu à une foule de spéculations que, disait Goudchaux, « je ne veux point qualifier différemment ».

Goudchaux fit donc voter (17 juillet) remboursement des dépôts des caisses d'épargne jusqu'à 70 francs en numéraire et, au-dessus, consolidation en rentes 5 0/0 (le seul type de rente, faisait-il remarquer, qui fût familier aux clients habituels des caisses d'épargne) au cours de 80 ; aux déposants déjà remboursés sur les bases du décret du 9 mars serait alloué un coupon de rente représentant la différence entre le cours de 80 et celui de 100. Et à cette occasion le minimum des coupures, fixé à 10 francs en 1822, fut réduit à 5. L'injustice criante faite aux déposants était ainsi réparée, mais incomplètement. Après les journées de juin un assez vif mouvement

de hausse s'était produit sur les fonds publics, précisément motivé, en grande partie, par l'heureuse impression que fit sur le public, déshabitué de ce spectacle depuis trop longtemps, la promesse faite par l'Etat de remplir loyalement ses engagements, et le cours de 80 correspondait bien à la réalité au moment où il fut adopté ; mais, dès le surlendemain, la rente tombait à 77, en attendant 76,25 le 11 juillet, plus tard 71, etc., et ce ne fut qu'après l'élection de Louis-Napoléon Bonaparte à la présidence qu'elle revint à 80 : de sorte que les bénéficiaires de la mesure prise n'en furent pas moins — du moins pendant longtemps — hors d'état de rentrer exactement dans leur dû. Il en fut de même pour les porteurs de Bons du Trésor, à cela près que pour eux la consolidation fut faite en rentes 3 0/0, au cours de 55 ; quant aux porteurs ayant échangé leurs Bons contre des rentes au pair, conformément au décret du 16 mars, il devait leur être délivré des coupons de rente représentant la différence entre le pair et le cours de 80. C'était après de longues hésitations qu'avaient été adoptés ces taux de 80 et de 55, au lieu de 70 et de 48 auxquels le ministre avait d'abord pensé ; la hausse prononcée des premiers jours de juillet les avait fait considérer comme très suffisants ; mais le mouvement contraire qui survint fit que là aussi la réparation fut incomplète et la tache mal effacée. Nul n'en a plus souffert que Goudchaux, qui a toujours regardé comme un jour néfaste celui où il avait fait rendre ces décrets, qualifiés par lui-même de déplorables ; regrets qui l'honorent parce qu'ils prouvent quel vigilant gardien de son crédit la France avait en lui. Il n'eut malheureusement pas le temps de réparer l'erreur : la loi qu'il avait préparée pour ce supplément de réparation ne vit le jour que le 21 novembre, près d'un mois après qu'il eut quitté le ministère; elle fixa le taux de 71,60 au lieu de 80 et celui de 46,40 au lieu de 55. Trouver le point juste était impossible ; et il arriva cette fois que les indemnisés furent favorisés, les cours ayant haussé (79,75 et 48,10 le 18 décembre).

Lequien dans son rapport sur le budget de 1848 donne pour le total des rentes inscrites par suite de ces opérations des chiffres un peu différents : 15.694.360 de 3 0/0, 19.612.533 de 5 0/0.

Cette distribution de rentes aux déposants des Caisses d'épargne a eu une conséquence remarquable : elle a popularisé les fonds d'Etat dans des classes de la population qui les avaient jusqu'alors ignorés. Léon Faucher pensait que ce fut la cause principale qui porta le nombre des porteurs de rentes de 291.808 au 1er janvier 1848 à 823.790 au 1er janvier 1850 (Voir plus loin ce qui sera dit des emprunts de la guerre de Crimée).

Il y avait à liquider exactement 330.637.688 de dépôts des Caisses

d'épargne et 246.835.464 du Bons du Trésor, dont 126.458.569 émis avant le 24 février et non échus au 30 juin, et 120.376.895 renouvelés en vertu du décret du 16 mars. En outre 25.637.786 avaient été convertis en titres de l'emprunt national.

Une autre catégorie, à la vérité très peu nombreuse, avait été aussi victime quoique volontairement, des étranges procédés du gouvernement provisoire en matière de crédit, les souscripteurs volontaires à l'emprunt national ; un décret du 9 août leur attribua en rentes 5 0/0 la différence entre le cours de 80 et celui de 100 auquel ils avaient souscrit.

Toutes ces opérations entraînaient donc des inscriptions de rentes considérables ; Bineau, dans son rapport sur le budget de 1848, les a portées à 13.800.000 francs de rente 3 0/0, 21.000.000 francs de rente 5 0/0, au total plus de 34 millions, pour un capital nominal de 576 millions, dont 330 de dépôts de caisses d'épargne et 246 millions de Bons (1). Or au taux de l'emprunt de 1847 34.800.000 francs de rente auraient produit 862.900.000 francs de capital !

Ce ne fut pas la seule constitution de rentes que vit l'année 1848. Un gros emprunt était indispensable et le 22 juillet Goudchaux en développa devant l'Assemblée toute la nécessité ; il ne fallait compter ni sur l'impôt des créances hypothécaires, ni sur celui des successions, etc., et il fallait compter au contraire avec 120 millions de moins-value sur les contributions indirectes, avec 20 millions même sur les directes (notamment sur les patentes, fort éprouvées par la crise industrielle et commerciale) avec les dépenses nouvelles demandées ou

(1) Durable fut le souvenir du déni de justice dont les déposants avaient été, pendant longtemps, victimes. C'est seulement en décembre que les dépôts reprirent quelque importance, comme on le voit par ce tableau, très instructif, parce qu'il montre à merveille les hauts et les bas du crédit public, du nombre des dépôts effectués en 1848 :

Janvier	3.781	dépôts
Février.	2.023	—
Mars	406	—
Avril.	108	—
Mai.	116	—
Juin.	77	—
Juillet.	655	—
Août.	227	—
Septembre.	366	—
Octobre	753	—
Novembre	442	—
Décembre.	1.498	—
	10.452	dépôts

votées, avec les secours et frais divers nécessités par les journées de juin, et rien ne restait du budget rectifié préparé par Duclerc ; au lieu d'un excédent de 4.743.664, c'était un déficit de plus de 200 millions qu'il fallait prévoir pour 1848. Même pour 1849 l'équilibre serait très difficile ; on perdrait les 45 centimes, les 10 millions de la retenue sur les traitements, etc., et les recettes tomberaient sans doute de 1.544 millions à 1323, sans qu'il fût possible de compter beaucoup sur l'impôt dessu ccessions, sur celui des revenus mobiliers, ni sur une plus-value des impôts indirects. Force était de recourir au crédit, non pas d'ailleurs en lui faisant un nouvel appel, mais en faisant revivre celui qui lui avait été adressé en 1847 : des 250 millions demandés 82 seulement avaient été souscrits (1) ; les souscripteurs en présence de l'effondrement des rentes avaient mieux aimer sacrifier leurs versements de garantie que continuer les autres, préférant, comme il fut dit alors « l'abîme le moins profond » ; seulement il était maintenant indispensable de subir les conditions nouvelles résultant des événements et pouvant se résumer d'un mot : substituer du 5 0/0 à du 3 0/0. Dès le 24, Gouin, au nom du comité des finances, fit un rapport favorable ; le succès était possible pourvu que « l'autorité du gouvernement et sa surveillance attentive... donnent à tous la certitude que l'ordre est définitivement assuré et que toutes les doctrines semées contre la propriété ne sauraient porter atteinte à la légitimité de ses droits » et aussi « que le gouvernement et l'Assemblée elle-même sachent résister à ces entraînements de dépenses, qui, appréciées isolément, sont presque toujours basées sur des considérations d'utilité, d'équité, mais qui, rapprochées des nécessités financières, deviennent coupables si elles doivent avoir pour résultat d'aggraver nos embarras et de nous faire faire un pas vers la banqueroute ».

Le même jour fut voté un décret créant 13.131.500 francs de rentes 5 0/0, au cours de 75,25, payables en 12 termes échelonnés du 7 août 1848 au 20 septembre 1849, le premier de 17 1/2 0/0 du prix total, les suivants variant de 10 à 7 1/2 ou 5 0/0 : dans le premier étaient admis les certificats de paiement des deux versements de garantie de l'emprunt de 250 millions, à savoir 7,525 par 3 francs de rente, pour la même valeur de 7.525 par 5 francs de rente, le surplus du premier terme devant être versé en numéraire ; en d'autres termes les souscripteurs de l'emprunt de 250 millions étaient relevés de la déchéance qu'ils avaient encourue et admis à souscrire au nouveau avec déduction de ce qu'ils avaient déjà versé, et en payant en numé-

(1) 82.091.000 francs dont 39.932.000 échus, et 42.159.000 par anticipation de paiement. Il avait été délivré aux souscripteurs 2.569.413 francs de rentes 3 0/0.

raire, le 7 août, le surplus des 17 1/2 0/0 du capital dont ils avaient à faire le versement. Tous, ou peu s'en faut, saisirent l'occasion qui leur était offerte et ainsi fut facilement couvert cet emprunt, avantageux pour eux car ce 5 0/0 qui leur était attribué au prix de 75,25 était en réalité du 6,63 0/0 et même plus, en tenant compte des longs délais et de la jouissance du 22 mars qui leur était concédée ; très désavantageux pour l'Etat, car 13.131.500 francs de rente 3 0/0 à 75,25 auraient fait un capital de 329.571.741 et à 5 0/0 n'en faisaient plus qu'un de 197.629.675 ; ou, plus exactement, déduction faite des versements de garantie déjà faits et reconnus valables, de 177 millions et demi (1). L'énorme différence de ces deux nombres mesure exactement l'étendue du coup porté au crédit par la révolution et tout ce qui s'en était suivi. Selon Delessert, compte tenu de toutes ces circonstances, de toutes ces bonifications, le taux réel d'émission n'était guère que de 64 et ce jour-là, en Bourse, le 5 0/0 était coté 77. « Quels cris d'indignation, disait-il, n'auraient pas jetés les financiers d'extrême gauche dans l'ancienne chambre si M. Lacave-Laplagne ou M. Dumon eussent apporté un semblable projet d'emprunt, dont le premier article relevait de la déchéance, faisait revivre un cautionnement légalement acquis à l'Etat ! Ainsi d'une main l'Etat empruntait à 64, et de l'autre il consolidait à 80 » !

Aux 13.131.500 francs de rente dont on vient de lire l'histoire, aux 34 millions et plus que coûtait la consolidation des Bons et des dépôts des caisses d'épargne, aux 210.000 qui furent créés pour dédommager les participants des tontines, allait s'ajouter pour une tout autre cause, mais en grande partie par suite de l'intensité de la crise, une autre inscription de rente d'environ 3 millions. La compagnie de Lyon avait été si gravement éprouvée par les événements qu'elle demandait elle-même son rachat, au prix de 10 francs de rente 5 0/0 pour les 250 qu'avaient versés les actionnaires : soit à peu près 160 francs de capital, au cours du 7 juillet, pour 250 que les actionnaires avaient versés. Le gouvernement jugea cependant ce taux excessif et offrit 7,60 de rente. Mais il ne désirait point, ou ne désirait plus, pour éviter de décourager l'esprit d'entreprise, la destruction de la compagnie : il était même plutôt disposé à venir à son secours. Le décret du 17 août mit l'Etat en possession de tout l'actif de la compagnie, le substitua à elle

(1) Exactement 177.536.948.

La Banque, qui avait souscrit pour 25 millions à l'emprunt de 1847 et avait encore 22.500.000 à verser, s'empressa de le faire dès le jour même, 24 juillet, afin de soulager le Trésor. Puis vint toute la série des prêts déjà cités. Les services qu'elle a rendu sont envérité inappréciables.

pour l'exécution de tous les marchés ou traités qu'elle avait conclus et laissa aux actionnaires l'option de recevoir 7,60 de rente 5 0/0 par action, ou de verser les 250 francs formant le complément de leurs engagements, promesse étant faite à ceux qui prendraient l'engagement de faire ce versement dans des délais déterminés, jusqu'en octobre 1849, d'un titre de 25 francs de rente 5 0/0 : cet arrangement avait l'avantage d'intéresser les actionnaires à continuer l'entreprise et de dispenser l'Etat d'un emprunt difficile pour la continuation des travaux. Ils le comprirent généralement, et apportèrent 54 millions à ce nouvel emprunt.

En somme les événements de 1848 ont ajouté au coût annuel de la dette publique 48 millions et demi, ainsi répartis :

Emprunt national.	1.308.878	de rente
Compensation aux souscripteurs de cet emprunt.	444.000	—
Consolidation des dépôts des caisses d'épargne.	21.000.000	—
Consolidation des Bons du Trésor. .	13.800.000	—
Emprunt du 24 juillet.	13.131.500	—
Rachat et emprunt du Lyon. . . .	6.811.224 (1)	—
Consolidation des fonds des tontines 5 0/0.	210.000	—
	56.705.602	

Et, soustraction faite des rentes 4 0/0 qui appartenaient aux caisses d'épargne et qui furent annulées (8.045.226), 48.670.376. A quoi on peut ajouter, si l'on veut, l'indemnité promise aux propriétaires d'esclaves lors de l'abolition de l'esclavage par décret du 4 mars 1848 et fixée par lois des 14 janvier, 24 et 30 avril 1849 à une somme de 6 millions une fois payée et à 6 millions de rentes 5 0/0 inscrites au Grand-Livre, avec jouissance du 22 mars 1848.

Ainsi, à elle seule, l'année 1848 grossissait le coût de la dette publique beaucoup plus que ne l'avait fait tout le règne de Louis-Philippe avec ses emprunts nombreux, mais aussi avec leur atténuation par l'amortissement.

Les impôts sous le second ministère Goudchaux. — Dans cette partie il y avait surtout à détruire ; l'expérience avait trop bien

(1) Dont 3.040.000 pour le rachat, et 3.771.224 pour les versements complémentaires des actionnaires. Le capital obtenu fut de 54.273.500.

démontré le néant de ces taxes somptuaires pour lesquelles on avait cru pouvoir remplacer les impôts portant sur des denrées de consommation générale. Par décret du 30 avril furent rétablis les droits qui se percevaient sur les viandes à l'entrée de Paris, et les décrets des 18-24 avril et 3 mai 1848, abrogés; les 12 octobre et 4 novembre disparut celui du 17 juin. Le 28 août Goudchaux demanda l'abolition du décret du 15 avril qui avait supprimé l'impôt du sel à partir du 1er janvier 1849 : il affirmait la nécessité de maintenir cet impôt à cause de la situation financière « dont la gêne ou la prospérité réagissent heureusement ou fatalement sur le crédit public ». Le comité des finances était bien de cet avis ; le comité d'agriculture se prononçait pour une réduction du droit à 0,10 par kilog ; la question resta en suspens. Le 9 août disparut sans avoir jamais été appliqué l'impôt sur le capital des créances hypothécaires.

Mais dès le 15 juillet Goudchaux avait présenté un projet d'impôt, pour un an, non plus sur le capital mais sur le revenu des créances hypothécaires : impôt de 1/5 avec exemption pour les rentes viagères, pour les créances des hospices et des établissements de bienfaisance. C'était faire un pas significatif vers l'impôt sur le ou sur les revenus, qui commençait à tenir une grande place dans les préoccupations publiques. Les déclarations de Goudchaux, quand il soutint son projet devant l'Assemblée, étaient concluantes à cet égard : « C'est le revenu mobilier que je veux attaquer aujourd'hui, c'est le revenu mobilier que je me propose d'attaquer dans l'avenir. Le budget de 1849 qui sera bientôt présenté atteindra tous les capitaux qui ne l'ont pas été jusqu'à présent. J'espère que nous pourrons bientôt arriver, au moyen de contributions justes et équitables, à supprimer celles qui pèsent aujourd'hui d'une manière trop forte sur tous les citoyens... On reproche à ma loi de proposer quelque chose de nouveau d'une manière partielle et non pas d'une manière générale. Mais voilà précisément le mérite de cette loi, c'est qu'elle vous prépare à quelque chose de plus grand et de plus général qui vous sera proposé et qui ne doit vous pas inquiéter aujourd'hui, un impôt sur le revenu mobilier... une cinquantaine de millions à demander à la fortune du pays qui jusqu'à présent n'avait pas payé un sou, non par vengeance contre les capitaux, à qui je ne veux rien demander que de juste, de légitime et de modéré... Oui, il y a une injustice relative dans cet impôt (sur le revenu des créances hypothécaires), car cet impôt ne se prélève que sur une partie du revenu quand nous devrions le prendre sur tous ; mais nous ne sommes pas en position aujourd'hui de le prélever sur tous... Et quand nous en aurions eu le temps nous ne l'eussions pas fait ; ces revenus étaient tous ruinés, ils étaient par terre... Car on sait ce que sont devenus depuis

février les revenus mobiliers, les actions industrielles, les rentes, les riches maisons de banque, le commerce... Quel est le billet de 1.000 francs du 2 février qui vaut aujourd'hui 180 ? Est-ce que toutes ces valeurs n'ont pas été atteintes par un impôt bien plus fort ?... Le prêt hypothécaire seul n'a pas souffert de la dépréciation de l'objet sur lequel il repose, car il a toujours soin de se garantir : il ne se donne qu'au tiers, à la moitié, au plus aux 5/8 de l'immeuble. Nous présenterons pour 1849 l'impôt qu'on a désigné pour plus de promptitude sous le nom d'income-tax et qui n'est pas l'income-tax, mais l'impôt sur les revenus mobiliers. « Ce n'est qu'en touchant aux lois financières, mais... en y touchant sans atteindre le moins du monde au crédit, que vous arriverez à changer la face du pays et que d'une monarchie vous aurez fait une République ». Ce langage ne fut pas sans exciter quelque inquiétude malgré les protestations du ministre qu'il n'entendait porter atteinte en rien à l'ordre, à la tranquillité, au respect de la famille et de la propriété, « toutes choses que tous ici nous déclarons saintes ». Un amendement fut voté qui réduisait l'impôt à 1/8 au lieu de 1/5 des arrérages. Goudchaux alors retira le projet de loi, en annonçant le prochain dépôt d'un projet d'impôt sur les revenus mobiliers en général, et dès le 23 août en effet ce projet fut déposé.

Il était destiné, disait son auteur, moins encore à équilibrer le budget de 1849 « qu'à introduire dans le système fiscal les principes d'équité et de justice distributive qui doivent présider à nos lois fiscales comme à tous nos actes politiques » et « à ramener à l'agriculture les capitaux et les bras, maintenant détournés vers les opérations industrielles et vers les grands centres de population ». C'était un impôt de répartition, bien que l'exposé des motifs déclarât lui-même qu'une telle taxe devait être par sa nature un impôt de quotité ; mais il eût été impossible, soit par voie de déclaration soit par taxation administrative, d'arriver à une évaluation des revenus individuels à temps pour 1849. En conséquence les revenus mobiliers de toute nature étaient évalués à un total de 3.716 millions, ainsi divisé : bénéfices de l'exploitation agricole, 1.066 millions ; profits industriels et commerciaux, 1.100 millions ; revenu des offices et des professions libérales, 300 ; pensions et traitements publics, 260 ; appointements des commis et employés particuliers, 180 ; salaires, 3 milliards, mais qu'on ne fera entrer en ligne de compte que pour un dixième de leur montant, ci 300 millions ; rentes, dividendes, annuités, intérêts des créances, 510 : total 3.716 millions, mais que l'on réduira à 3 milliards pour exempter les revenus trop faibles. On prélèvera sur ces 3 milliards de revenu un impôt de 60 millions, soit 2 0/0. Il sera assigné à chaque département un contingent

proportionnel à son principal de contribution personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, et ce contingent sera à son tour divisé entre les arrondissements et les communes par les conseils généraux et les conseils d'arrondissement. Dans la commune une commission composée du maire et de 6 membres du conseil municipal, désignés 3 par le conseil lui-même et 3 par le préfet, arrêtera la liste des contribuables et la cote de chacun, avec assistance et avis du contrôleur des contributions directes. « Nous avons pensé, disait non sans naïveté le projet, que les citoyens trouveront chez ceux qu'ils ont investis de leur confiance des garanties suffisantes contre l'arbitraire, et qu'une répartition faite par les élus de la commune sera facilement acceptée ». Dans les communes de moins de 5.000 âmes le minimum de revenu exempt d'impôt varierait de 600 à 1.200 francs ; dans celles de 5.000 à 25.000, de 1.000 à 1.200 ; dans les communes plus considérables, de 1.500 à 3.000.

Il serait trop long de relever tout ce qu'il y avait de hasardeux dans ces estimations et ces divisions, de dangereux dans ces dispositions, et le seul intérêt presque que présente ce projet est de montrer, de manière frappante, par l'énorme importance attribuée aux bénéfices agricoles, combien la vieille structure économique du pays survivait encore à cette époque. L'accueil qui lui fut fait fut très froid. La base de répartition adoptée était, au su de tout le monde, déplorablement défectueuse ; eût-elle été juste qu'il serait resté à démontrer que dans deux départements ayant le même principal la richesse mobilière était la même. « Cette défectuosité choquante du système considéré, disait Parieu, rapporteur de la commission, ne pourrait que grossir en descendant du contingent départemental à celui de l'arrondissement, de la commune enfin au simple contribuable... Il pourrait arriver que dans certaines communes il y eût des contingents sans contribuables... ou des contingents supérieurs aux revenus imposables. » Et il trouvait le vrai mot ; cet impôt serait une vraie « loterie fiscale ». S'il ne conclut pas à un rejet pur et simple ce fut seulement à cause de la conviction profonde où était la commission des besoins du Trésor exposés devant elle d'une manière pressante par le ministre : mais elle ne s'y résigna d'ailleurs qu'en lui faisant subir des modifications telles qu'elle en fit réellement un nouveau projet. En effet elle transforma l'impôt en un impôt de quotité, à 3 0/0, laissa de côté les bénéfices de l'exploitation agricole, déduisit les dettes et charges dont le premier projet ne parlait point, affranchit les revenus de moins de 400 francs dans les communes sans octroi, de 600 ou de 700 dans les autres, et composa les jurys devant déterminer les taxes d'éléments administratifs, juge de paix, contrôleur des contributions directes, receveur de

l'enregistrement, percepteur, un membre du tribunal de commerce, un membre du conseil municipal, éléments dont on peut attendre plus d'impartialité que de commissaires purement électifs. Appel de leurs décisions pouvait être interjeté devant le conseil de préfecture. Le contribuable n'avait à faire de déclaration que dans le cas de réclamation. Même ainsi modifié le projet ne plaisait guère à ses auteurs et Parieu dans son rapport, tout en constatant que nul n'avait contesté le principe de l'impôt, ajoutait : « Et cependant quelle inquisition redoutable que celle dont le résultat sera d'obliger le riche à révéler une fortune qu'il se plaît peut-être à entourer de mystère, et de condamner le citoyen pécuniairement malheureux à cette dure alternative de répandre sur sa situation une lumière fatale à son crédit, ou d'acheter par un impôt mensonger la conservation du prestige d'aisance dont il est encore environné ». Cet impôt si défectueux eut du moins une qualité, celle de n'avoir jamais vu le jour ; il fut emporté par la retraite du ministre qui en avait eu la première idée, et ce n'est pas lui qui attira l'attention des hommes capables alors de prévoir tous les dangers d'une attaque excessive contre les fortunes, c'est plutôt l'impôt progressif sur les successions que Garnier-Pagès avait déjà fait pressentir et que dans son discours du 3 juillet Goudchaux lui-même avait semblé faire sien. Non pas qu'il tînt pour l'impôt progressif ; il s'en déclarait même l'adversaire le jugeant absolument chimérique et absolument impossible dans un pays où l'on comptait 5 millions de cotes foncières (il aurait même pu dire davantage) ; mais il pensait que l'impôt progressif s'adaptait naturellement à la matière des successions, parce que les biens acquis pas cette voie ne sont point le fruit du travail et de l'intelligence de celui qui les recueille, et qu'il les doit au hasard de la naissance ou au caprice des affections privées. Il perdait trop de vue que ces biens sont le fruit du travail de l'intelligence et de l'épargne de celui qui les transmet, et que c'est chose infiniment grave que de faire savoir à ce transmettant que plus il laissera, plus forte sera la proportion du prélèvement du fisc ; c'est enlever au travail et à l'épargne leur stimulant le plus puissant, et porter un coup terrible à la fortune publique.

Les tarifs proposés par Goudchaux étaient d'ailleurs modérés : jusqu'à une valeur de 500 francs exemption complète en ligne directe et entre époux ; au-dessus, en ligne directe, 1 0/0 de 500 à 10.000, 1 1/2 de 10.001 à 50.000, et ainsi de suite jusqu'à 6 0/0 à partir de 1.000.000 ; entre époux les droits allaient de 3 à 7 ; entre frères, oncles, neveux, de 6 à 14 ; entre non parents de 17 à 20 0/0. Les mêmes droits devaient être appliqués aux donations entre vifs. Les mutations par décès des inscriptions sur le Grand Livre de la

dette publique devaient perdre l'immunité dont elles avaient joui. On pensait que ces remaniements devaient élever le produit des droits de succession de 35 millions et demi à 52 et demi, et celui des droits de donation de 10 à 12. Telles étaient les dispositions principales de ce projet de loi ; elles nous paraissent maintenant bien anodines, à nous qui voyions, hier encore, les droits en ligne directe s'élever de 1 à 17 0/0, en ligne collatérale de 10 à 44 0/0, etc., et l'ensemble des impôts braqués pour ainsi dire contre les successions pouvoir, dans certains cas, s'élever jusqu'au taux non point fiscal, mais nettement spoliateur, de 80 0/0 ; mais l'opinion était alors plus facile à émouvoir, et l'apparition sous cette forme relativement bénigne de l'impôt progressif agita beaucoup les esprits. Une foule de brochures, d'articles, parurent contre la progressivité : Léon Faucher, Delessert, Jean David dans le *Journal des économistes*, etc., formulèrent contre elle toutes les critiques ordinaires. Parieu, dans son rapport, la montra attaquant la propriété dans son développement, menant à la spoliation, détruisant la famille. Au lendemain des journées de juin une telle proposition n'avait aucune chance de succès. Le sentiment défavorable de l'Assemblée était certain et se manifestait en toute occasion. Lorsque, dans la discussion de la Constitution, la commission apporta un article ainsi rédigé : « Tout impôt est établi pour l'utilité commune ; chacun y contribue *en raison* de ses facultés et de sa fortune », l'expression parut amphibologique, on lui reprocha de ne pas assez fermer la porte à la progressivité ; les mots *en proportion* furent par 604 voix contre 96 substitués à ceux de *en raison* et le ministre se rallia à cette rédaction (1).

Une dernière proposition fiscale de Goudchaux a été mieux inspirée et a eu meilleure fortune. C'est à lui en effet que revient l'honneur d'avoir fait voter la réforme postale, impossible à retarder plus longtemps depuis que deux ans auparavant elle avait déjà failli triompher sous le gouvernement déchu. Le 24 août fut voté

(1) Par contre-coup cette rédaction de l'article 15 entraîna aussi l'emploi des mêmes termes à l'article 7 du préambule où il fut dit : « Les citoyens doivent aimer la patrie, servir la République et participer aux charges de l'Etat en proportion de leur fortune ».

Une autre critique faite au projet fut l'égalité qu'il établissait entre les valeurs immobilières et les valeurs mobilières, plus fragiles, plus faciles à dissimuler. Et c'est pourquoi la commission proposa au contraire le tarif suivant :

	Meubles	Immeubles
En ligne directe	0,75 0/0	4,50 0/0
Entre époux	2,50 0/0	5 0/0
Entre frères et sœurs, oncles et neveux	5 0/0	7,50 0/0
Entre étrangers	8 0/0	12 0/0

le décret qui soumettait (à dater du 1er janvier 1849) les lettres de bureau à bureau à la taxe uniforme de 0,20, et à double taxe les lettres recommandées et les lettres chargées. Notre seul sujet d'étonnement, aujourd'hui, est qu'il ait fallu attendre si longtemps une réforme aussi simple et aussi bienfaisante. Si simple qu'elle fût elle exigeait cependant un certain courage fiscal. En 1847 126.480.000 lettres avaient donné un produit de 45.048.000 francs ; 1848 avec 122.140.000 lettres ne donna que 43.900.000 ; c'était une année anormale et il ne faut pas trop s'en étonner ; mais en 1849 s'il se manifeste sur le nombre des lettres l'augmentation prévue (158.268.000), le produit tombe à 32.100.000 ; en 1851 il n'est encore que de 38.500.000 ; et ce n'est pas avant 1853 et 1854 que sera reconquis (et dépassé) le produit perdu.

Le ministère de Goudchaux avait réparé bien des injustices, écarté bien des chimères, réparé bien des fautes. Son côté faible était sa crainte visible de rompre trop ouvertement avec le parti sur qui pesait la responsabilité de ces fautes et de ces chimères. Il tendait visiblement vers l'impôt progressif sur le revenu. Surtout il ne voulait pas que Garnier-Pagès, que le gouvernement provisoire, fussent attaqués. Il ne protestait pas assez contre un langage tel que celui de Ledru-Rollin au banquet du 22 septembre en l'honneur de la proclamation de la première république, où pour la première fois fut lancée la menaçante formule, *prendre l'argent où il est*, et où fut nettement recommandée l'imitation des procédés financiers de la Révolution : « L'argent se retire et se cache, mais il ne manque pas, il ne peut manquer... Il doit y avoir dans des moyens financiers la possibilité de le trouver là où il se cache, là où il se fait égoïste... Il faut trouver le secret que la France fasse le peuple heureux, la nation grande, que non seulement elle subvienne au malaise intérieur, mais qu'elle ait des ressources pour défendre au dehors ses principes de fraternité et d'émancipation. Nos pères vivaient d'expédients, mais c'est ainsi que vivent les révolutions, et après tout, pourvu qu'elles vivent, qu'elles sauvent l'humanité, qu'importe !... Vainement disent-ils que l'argent manque : soyez persuadés que c'est bien plutôt un homme entreprenant, résolu, qui manque au moyen de trouver l'argent... De Necker à Cambon que de financiers honnêtes, mais se traînant dans les vieux sentiers du passé, ont essayé vainement de faire face aux besoins de la Révolution ! Cambon est arrivé, non financier de grand renom, mais grand citoyen... et Cambon est arrivé à sauver la République ; ne trouverons-nous pas un autre Cambon » ?

Quand l'assemblée manifesta l'intention de regarder d'un peu plus près les comptes du gouvernement provisoire, Goudchaux démis-

sionna (24 octobre) et Trouvé-Chauvel, maire de Paris comme jadis Garnier-Pagès, prit sa place.

Ministère de Trouvé-Chauvel. — Le nouveau ministre, Trouvé-Chauvel, ancien banquier au Mans, ami de Ledru-Rollin, que la révolution avait porté un instant à la préfecture de police, puis à la mairie de Paris, n'était pas l'homme qui répondait le mieux au vœu de l'Assemblée ; il passait pour attaché aux idées de la Montagne et pour avoir quelque goût pour le papier-monnaie. Aussi l'opinion s'en défiait-elle, à en juger par les vers célèbres auxquels donna lieu sa nomination ;

Quand Trouvé fut nommé ministre des finances
Il nous faut un Cambon, a dit Ledru-Rollin,
Pour que la France soit prospère.
Il le cherche pour rendre un père
A l'assignat si longtemps orphelin.
O citoyen Ledru, permettez que j'espère
Pour ce pays tant de fois éprouvé
Que ce Cambon n'est pas Trouvé !

Ces défiances d'ailleurs ne devaient pas être justifiées. Il eut l'heureuse chance d'inaugurer son ministère par cette réparation aux porteurs de Bons et aux déposants des caisses d'épargne que Goudchaux aurait voulu compléter lui-même et dont son successeur eut l'honneur ; et il tint le 30 octobre en présentant à l'Assemblée le projet de budget rectifié un langage qui lui fait honneur et qui contraste complètement avec les injustes critiques à l'adresse de la gestion financière du gouvernement déchu qui étaient de mode en 1848 : « La monarchie, trop souvent préoccupée de ses intérêts propres, a dû cependant céder à la pression de l'opinion publique et faire la part des intérêts généraux. Aussi les charges dont elle a grevé le pays ne sont-elles pas improductives et les grands travaux qu'elle a entrepris ont pour la plupart produit de réelles améliorations. Nul ne peut le méconnaître et c'est surtout à ceux qui l'ont combattue à le proclamer ! En compensation des charges qui nous ont été léguées cette multitude de chemins vicinaux, de voies communales et départementales, de routes nationales, ces ports et ces rivières améliorées, ce vaste réseau de chemins de fer, constituent un puissant élément de richesse et de bien-être pour la population tout entière ».

Deux des articles de la Constitution qui auraient pu motiver l'intervention du ministre des finances étaient déjà chose acquise lorsqu'il entra au ministère. L'un était celui qui écartait l'impôt progressif et faisait de l'impôt proportionnel une loi de l'Etat ;

l'autre était le fameux article du préambule qui plaçait au nombre des motifs que la France avait eus de se constituer en république le désir « d'assurer une répartition de plus en plus équitable des charges et des avantages de la société, d'augmenter l'aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts ». Quentin Bauchart avait proposé cette rédaction, qui imposait à la république l'obligation de réaliser enfin le gouvernement à bon marché, obligation qui ne plut pas à tout le monde. Laussat combattit l'amendement, non pas, certes, qu'il voulût un gouvernement cher, mais à cause du danger de faire miroiter une fois de plus aux yeux du peuple une promesse évidemment inexécutable car il eut ce courage et cette prévoyance, et son mot n'a pas été assez remarqué : un gouvernement démocratique, déclara-t-il, est nécessairement un gouvernement cher : celui qui entre le plus profondément dans les institutions démocratiques a pour résultat définitif une aggravation des charges. La remarque était juste et notre histoire, depuis plus de 50 ans, en a été l'éclatante confirmation : à mesure qu'un Etat se charge d'une foule de fonctions dont il ne se chargeait pas auparavant — et telle est incontestablement la tendance démocratique — il faut qu'il coûte plus cher ; et si, par surcroît, un impôt progressif rend ce surcroît de charges insensible à la masse qui en profite, il est fatal qu'il coûte encore plus cher. L'Assemblée n'estima point que la chose, si elle était vraie, dût dispenser de préconiser l'économie, bien au contraire : et après une discussion des plus tumulteuses l'amendement fut voté, au scrutin secret (combien en effet n'osaient être, au grand jour, pour ou contre !) par 397 contre 339. « Ce ne sont pas, dit un député, Desmolles, des promesses imprudentes, exagérées, irréalisables, c'est seulement une tendance que l'on veut indiquer. Je crois cette tendance salutaire ». Ce vote aurait dû combler de joie les républicains ardents qui avaient tant protesté contre l'exagération des dépenses publiques sous la monarchie, tant vanté les bienfaits d'un gouvernement à bon marché. Loin de là Quentin-Bauchart fut criblé d'attaques par leurs journaux. « Son amendement, disait la *Réforme*, n'est qu'une vilaine hypocrisie ; il veut tarir le trésor de la République pour la rendre impuissante ; il sait que les nécessités matérielles du prolétariat nous peuvent condamner, citoyens et gouvernement, à des dépenses forcées, et il détruit d'avance la caisse de la misère ». On avait fait du chemin depuis février et la *Réforme* ne parlait plus le même langage que précédemment *l'Ami du peuple* : vouloir une république à bon marché, c'était un acte de trahison, c'était vouloir « couper les vivres à la République ».

Réformes budgétaires : économies ; guerre aux fonctionnaires. — Un effort vigoureux se préparait, cependant, pour réaliser cette république à bon marché, lorsqu'il s'agit enfin de substituer un budget sincère aux estimations fantaisistes de Garnier-Pagès et de Duclerc.

On sait qu'ils avaient trouvé dans leur budget dit rectifié, l'un 11, l'autre 4 millions d'excédent. Des critiques, malheureusement trop faciles, avaient déjà prouvé l'inanité de cette assertion ; mais il restait à produire à la place de ces chimères un budget mieux rectifié, où l'on pût enfin se rendre un compte exact de la situation de l'exercice 1848 et des perspectives qu'offraient les années suivantes. C'est ce que fit le remarquable rapport déposé par Bineau le 30 septembre au nom du comité des finances et dont les points essentiels étaient les suivants. Au 6 juin l'ensemble des crédits accordés était de 1.738 millions, et, depuis, il se montait à 1.836.849.915 (dont 1.446 de dépenses votées en 1847, 165.920.719 dépensés en plus par le gouvernement provisoire, 72.757.560 décrétés par l'Assemblée jusqu'au 25 septembre, 34.158.036 pour le service des derniers emprunts, etc.) ; le gouvernement proposait de réduire ces dépenses à 1.803.298.000, le comité voulait les abaisser à 1.798.460.879, dont 1.636.450.000 de dépenses ordinaires, 162 millions d'extraordinaires. Les recettes, compte tenu des inévitables moins-values, se bornaient à 1.383.334.770, plus 103.790.048 qui auraient dû aller à l'amortissement et qui n'y avaient pas été : donc en tout 1.487.124, 818 seulement de recettes, et 311.336.061 de déficit, déficit probablement destiné à s'augmenter : déficit que ne couvriraient point les fonds à recevoir de l'emprunt du 24 juillet 1848, ni les versements des actionnaires du Lyon, ni les 75 millions de la Banque, ni 79 millions de reliquat qu'on pourrait tirer de l'emprunt de 1841 pour les grands travaux. Et comme en 1849 allaient disparaître les 45 centimes, la retenue sur les traitements, qu'il n'y avait encore aucune espérance de revoir de si tôt les gros rendements d'impôt réguliers avant 1847, que d'autre part le poids de la dette publique allait se trouver accru de 61.850.718 (1), « chiffres plus éloquents que tout ce que nous pourrions dire », une considérable réduction de dépenses était devenue une indispensable nécessité. Cette restriction était la partie la plus importante du rapport.

Bineau partait de ce fait qu'il y avait en 1831 138.000 fonctionnaires, employés, officiers, etc., coûtant 201421.209 et qu'en 1848 il y

(1) Chiffre exact, en effet, si l'on ajoute aux 48 millions 1/2 de rentes dont l'inscription avait été rendue nécessaire par les événements de 1848, les 13.180.361 que le fait même de l'inscription de ces rentes devait, légalement, faire ajouter au service de l'amortissement.

en avait 174.261, coûtant 264.807.986, et le vœu du comité était de faire disparaître cette augmentation de 36.000 dans le nombre des parties prenantes et de 63 millions dans le montant des frais. Son idéal était de se rapprocher autant que possible de l'état de choses de 1832. Reconnaissant d'ailleurs son incompétence pour tout ce qui regardait la guerre et la marine, il s'en rapportait, quant à elles, à l'initiative gouvernementale et c'était sur les ministères civils qu'il faisait porter les réductions de 6.852.850 pour 1848 (soit 1.437.209, puisqu'elles ne pouvaient plus être appliquées que pendant les deux derniers mois de l'année), et de 9.338.762 à partir de 1849, qu'il demandait à l'Assemblée de voter. Et dès ce préambule apparaissait une des grandes objections qui ne pouvaient manquer d'être faites à cette campagne d'économies ; à quoi bon vouloir légiférer pour une année déjà à peu près écoulée, à quoi bon surtout vouloir amputer de nouveau des traitements qui l'étaient déjà par la retenue décrétée le 4 avril, et ne serait-ce pas faire œuvre vaine, ou excessive, que de les frapper ainsi de deux côtés à la fois ?

Sans se laisser arrêter par ces objections tant il était désireux, avant tout, de faire une république à bon marché, le comité des finances passait en revue tous les ministères civils, en commençant, comme d'ordinaire, par celui de la justice, qui ayant le désavantage de venir en tête était toujours celui qui recevait le plus de coups ; et il en scrutait toutes les dépenses avec un œil peu bienveillant. Le personnel de l'administration centrale pour qui le budget prévoyait 467.500, et que le ministre dans ses propositions réduisait à 414.000, devrait se contenter de 394.300. Au conseil d'Etat 18.000 au lieu de 25.000 au vice-président, 12.000 au lieu de 15.000 aux conseillers ; à la cour de cassation, 25.000 au lieu de 30.000 au premier président et au procureur général, 15 au lieu de 18 aux présidents de chambre et au 1er avocat général, 12 au lieu de 15 aux conseillers; dans les cours d'appel, retour aux traitements de 1832 pour les 4 premières classes, c'est-à-dire, pour les conseillers, 8.000, 4.200, 3.600, 3.000; aux premiers présidents et aux procureurs généraux le triple des conseillers; aux présidents de chambre et aux premiers avocats généraux 1/4 en sus des conseillers; aux avocats généraux 1/6 ; dans les tribunaux maintien des 6 classes, avec des traitements pour les juges et les substituts, selon la classe, de 6.000, 3.000, 2.400, 2.100, 1.800, 1.600, etc. Le budget primitif de ce ministère était 26.739.095 ; le ministère demandait 26.603.095 ; le comité proposait 25.961.781. « Nous croyons, disait-il, ces réformes nécessaires à cause de l'état des finances, et nous souhaitons que le gouvernement y lise la nécessité de diminuer soit le nombre des cours et tribunaux, soit celui des magistrats ». Les affaires

étrangères, qui venaient ensuite, n'étaient pas moins énergiquement frappées ; à l'administration centrale, au lieu du crédit primitif de 564.122, au lieu de celui de 468.000 proposé par le ministre, 403.900 ; à nos ministres à l'étranger, au lieu du crédit primitif de 5.282.000, 3.718.000, et, en déduisant 191.200 pour les postes vacants, 3.526.800 ; notre ambassadeur à Londres aurait 150.000 au lieu de 300.000, celui de Saint-Pétersbourg 120.000 au lieu de 300.000, celui de Vienne 90.000 au lieu de 200.000, celui de Berlin 70.000 au lieu de 100.000. Plusieurs consulats seraient supprimés, beaucoup de réductions faites sur les frais de voyage, les frais d'établissement, les missions extraordinaires. Le comité demandait aussi un règlement nouveau pour le paiement des traitements des agents diplomatiques : appointements ne courant que du jour de l'entrée en fonctions ; pendant les premiers mois de congé moitié du traitement d'activité : pendant le reste traitement d'inactivité. « Il y a à ce sujet des abus tels qu'il faut se hâter de prendre des mesures pour en prévenir le retour ». A l'administration centrale de l'instruction publique, personnel, 362.800 au lieu des 439.500 du budget primitif ; 12 inspecteurs généraux au lieu de 14, aux appointements de 6.000 au lieu de 8.000 : « un décret bienfaisant, auquel nous applaudissons, a réduit le nombre des académies de 30 à 20 », mais il faut aussi que le vice-recteur de Paris ait 8 au lieu de 12, les autres recteurs 6 au lieu de 6.500, 7.000, 8.000, et 10.000, les inspecteurs d'académie de Paris 4.000 au lieu de 6, ceux de province 3 au lieu de 4.000, 4.500, 5.000, 5.500. Il faut réduire de 65.000 francs les facultés de médecine, de 100.000 celles des sciences, de 150.000 celles des lettres ; ramener l'école des Chartes à 12.400 au lieu de 35.400 ; ne faire aucune création de lycées nouveaux et réduire de 300.000 les subventions accordées aux lycées : supprimer les subventions aux sociétés savantes et aux missions ; réduire considérablement les encouragements aux savants et aux gens de lettres « à cause des abus auxquels la distribution de ces fonds donne toujours lieu » : réviser les règlements qui régissent le cumul, le restreindre à deux fonctions, empêcher qu'en pareil cas la somme des traitements puisse dépasser 12.000 (1), etc. A l'intérieur on avait un préfet à 50.000, 6 à 36.000, 1 à 32.000, 2 à 28.000, etc. : il fallait revenir à la loi de pluviôse an VIII qui leur attribuait 8.000 dans les villes ne dépassant pas 15.000 habitants, 12.000 de 15 à 30.000, 16.000 de 30 à 45.000,

(1) Cette disposition est passée dans la loi de finances du 12 décembre 1848 : les savants, artistes, gens de lettres, ne pourront occuper plus de deux fonctions ou chaires, ni le montant des traitements cumulés dépasser 12.000 francs. L'indemnité des membres de l'Institut n'était pas considérée comme traitement.

20.000 de 45 à 100.000, 24.000 au-dessus de 100.000, 30.000 à Paris, en laissant seulement 40.000 au préfet de la Seine et un minimum de 10.000 au lieu de 8.000 aux préfectures les plus petites ; ce qui était toujours les faire tomber de 15.000 à 10.000. Les sous-préfets auraient 3 ou 4.000 comme en l'an VIII, au lieu de 3, 4 et 6 ; ils auraient d'ailleurs le logement et l'ameublement de leurs bureaux, qu'ils n'avaient pas en l'an VIII. Il existait encore 8 secrétaires généraux : on n'en conserverait que 2, à la préfecture de la Seine et à la préfecture de police : le nombre des conseillers de préfecture serait partout réduit à 3, ce qui en ferait disparaître 67, et leur traitement serait du 10e de celui des préfets, comme en l'an VIII, avec cependant un minimum de 1.200 francs. Les musées, alors rattachés à l'intérieur, avaient 1.255.925 ; le ministère avait réduit ce crédit à 354.700 ; le comité proposait 324.700 et abaissait de 50.000 à 20.000 le crédit pour achat de tableaux. Pour les travaux publics, service extraordinaire, le comité demandait que le chiffre de 100 millions ne pût pas être dépassé à l'avenir. Aux finances réductions analogues sur la cour des comptes, sur les forêts, sur les percepteurs, etc. Et le rapport se terminait en constatant, avec regret, que l'article de la loi de finances de 1844 qui prescrivait de fixer par ordonnance l'organisation des diverses administrations centrales n'avait pas réussi à empêcher la mobilité des cadres et des traitements, avait même dans la plupart des ministères abouti à des augmentations de dépenses, et demandait de fixer législativement le nombre et le montant des traitements. Au total le budget que proposait le comité des finances était de 1.798.460.879 en dépense, de 1.487.124.818 en recette, et le gros déficit qu'il constatait explique, s'il ne justifie pas toujours, la passion quelquefois mesquine avec laquelle il avait rogné les budgets auxquels il s'était attaqué. On peut lui reprocher de la petitesse ; on peut regretter surtout que tout en faisant tant de retranchements il ne soit pas arrivé à autre chose qu'à des économies insignifiantes ; mais il convient de ne pas être trop sévère pour les hommes qui avaient le courage, si rare en France, de prendre parti pour le contribuable contre le fonctionnaire et de penser davantage à ceux qui paient qu'à ceux qui reçoivent. Ce n'est pas d'ailleurs seulement pour le commun des fonctionnaires que la tendance était alors à une économie presque féroce : l'article 62 de la Constitution n'attribuait au futur président que le logement et un traitement de 600.000 francs, et Antony Thouret déposa à ce propos un amendement, repoussé d'ailleurs, qui réduisait ce chiffre à 400.000, par la raison que 200.000 francs peuvent nourrir 400 familles malheureuses et qu'il appartient à la république de donner l'exemple de la tempérance et de la simplicité. Le rapport de Marrast, président du comité

de Constitution, avait affirmé, il est vrai, que des frais de représentation au moins égaux au chiffre de son traitement seraient alloués au premier magistrat du pays, et même ces frais de représentation lui furent payés avant d'avoir été régulièrement votés, ce qui n'eut lieu que le 12 mars 1849, après une discussion où les plus violentes attaques furent prodiguées au président de la République, notamment par Antony Thouret. Louis-Napoléon Bonaparte a été marchandé sou par sou comme l'avait été Louis-Philippe, mais avec cette différence que sa popularité, déjà si grande, en a été plutôt accrue (1).

Les propositions du comité des finances furent parfois énergiquement soutenues ; Sauvaire Barthélemy applaudissait le comité d'avoir voulu ramener les choses au même état qu'en 1832, époque où les embarras financiers étaient moins grands qu'aujourd'hui, et proclamait qu'un budget démocratique ne doit pas être un gros budget, mais un budget resserré au contraire dans des limites aussi étroites que possible ; Billault, rappelant l'incessante augmentation des budgets sous tous les régimes, voulait imposer à la république la grande tâche d'arrêter enfin cette progression, et lui promettait, si elle y réussissait, l'affection et la reconnaissance du pays, car « ce qui fait la popularité d'un gouvernement ce n'est pas telle ou telle extension des droits politiques, c'est avant tout que l'impôt n'écrase pas, n'épuise pas les populations ». Deslongrais, un des membres les plus en vue du comité des finances, affirma que les réductions proposées étaient sans danger, car toute fonction publique, si modeste qu'elle soit, voit surgir une foule de solliciteurs, souvent importuns, qu'elles étaient nécessaires, qu'elles étaient justes, dans un moment où l'on était obligé de tendre tous les ressorts de l'impôt, où il n'était pas un seul propriétaire, pas un seul industriel, qui n'eût vu disparaître la plus grande partie de sa fortune. Rien de mieux, en thèse générale ; mais quand on arrivait aux applications dans le détail, quand il s'agissait de réduire des conseillers à 3.000 et des juges à 1.600, les objections surgissaient en foule, et on ne pouvait pas refuser toute attention à ce que représentait le député Méaulle à propos du budget de la justice. « Après 1830 la chambre des députés eut une grande ardeur d'économie ; le budget qui se présenta le premier fut celui de la justice ; on le frappa sans pitié ; on passa le but ; le magistrat de province qui était à la tête d'une compagnie judiciaire vit réduire son traitement de plus de moitié ; arrivé aux autres budgets on ne procéda

(1) « Pour des gens qui respectent leur pays dans le chef que le pays s'est donné, disent les *Débats* du 13 mars, de pareils débats sont une souffrance ».

pas de la même manière, et après avoir frappé de manière impitoyable les chefs de la magistrature on laissa les préfets avec leurs gros appointements : la Chambre était fatiguée ». On ne pouvait nier qu'il y eût là une grande part de vérité, puisque sur les 6.852.850 fr. de réduction que prétendait faire voter, immédiatement, le comité des finances, plus de moitié, 3.836.000, concernait les différents services du ministère de la justice. Il n'y avait, après lui, d'un peu gravement touché que l'intérieur, 1.204.000, et l'instruction publique et les cultes, 526.600. Baroche, Goudchaux, combattirent ces conclusions ; de Larcy les appuya : « Les économies du comité des finances étaient justes et rationnelles ; elles avaient pour base la suppression des augmentations faites en 1846, dans un temps prospère, et faites par des ministres du gouvernement déchu, malgré les efforts de l'opposition. On les dit misérables ; mais le budget a atteint des proportions colossales, inconnues, sous lesquelles la France menace de crouler, menace de se briser. Un grand effet moral résultera de votre vote ; il s'agit de choisir entre les fonctionnaires et les contribuables, il s'agit de rester fidèle au programme du préambule de la Constitution que la diminution des charges publiques est un des buts que la République se propose ». Ronjat, qui apporta à la tribune les préjugés de la plus basse et de la plus envieuse démagogie, mit en parallèle le magistrat occupé de 325 à 350 heures par an et l'ouvrier gagnant 3 francs en travaillant 10 heures par jour, et condamna tout traitement de plus de 10.000 « somme plus que suffisante pour faire exister de la manière la plus honorable celui qui la reçoit à titre de salaire, car s'il emploie son temps, comme il doit le faire, à gagner ce salaire, il ne doit pas avoir le loisir pour tout le dépenser ». Deslongrais contesta que la justice eût été trop maltraitée, rappela qu'il lui était accordé 18.374.700 en 1832 contre 26.739.095 en 1847 ; ses traitements avaient été élevés en 18 ans de 50 0/0 en moyenne. De vives protestations s'étant élevées « J'entends crier tous les magistrats, s'écria-t-il ; mais si tous les contribuables criaient aussi on les entendrait plus haut qu'eux ». Finalement les hauts traitements payèrent pour les autres ; le comité ne réussit pas à entamer les cours de province et les tribunaux, mais il fit tomber les conseillers de la cour de Paris de 10.000 à 8.000, les autres membres de la cour à proportion, et la cour de cassation et le Conseil d'Etat furent aussi sérieusement touchés. Il en fut de même des ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, etc., malgré la juste observation d'un député : « Mettons-nous tous ici au régime du brouet, si cela nous convient, mais n'ayons pas la prétention de l'introduire ailleurs ». La lutte fut acharnée à propos des traitements universitaires : Charles Dupin traita d'actes de Vandales les réduc-

tions proposées ; Victor Hugo blâma éloquemment la guerre à la science, alors que la plus grande erreur de ce temps était de courber l'esprit des hommes vers la recherche exclusive du bien-être matériel, et de le détacher des préoccupations religieuses et intellectuelles ; Boulatignier dénonça les mauvais citoyens qui sous des questions de chiffres poursuivaient en réalité le but sinon de l'anéantissement, du moins du ravalement de l'Université ; Vidal au contraire se montra extrêmement rigoureux pour elle, du moins pour la haute. « Ce n'est que par de grands sacrifices que la république pourra donner l'instruction gratuite à la classe la plus nombreuse, la plus laborieuse, la plus pauvre ; il faut rentrer dans la voie salutaire des économies et extirper les exubérances parasites qui rongent, dessèchent, dévorent la fortune publique. Faut-il entendre répéter à cette tribune ce qu'on disait en 1831, que sans gros traitements les capacités n'accepteraient pas de fonctions ! Que des hommes monarchiques fissent à cette époque appel à l'égoïsme, à la cupidité, je le comprends ; mais que sous la république on vienne tenir un pareil langage, je ne le comprends pas. Non, les capacités ne feront pas défaut à la république ! Nous avons été effrayés des progrès de la corruption ; la manie des places est une des causes du mal qui tourmente la société ; c'est en réduisant à des taux plus modérés les traitements que vous parviendrez peut-être à cicatriser une plaie sociale trop profonde ». L'alerte fut vive, mais en somme l'Université sortit à peu près indemne de cet assaut : il ne coûta vraiment cher qu'à son chancelier, à qui on retrancha 3.000, et aux inspecteurs généraux qui furent réduits au nombre de 12 et à 8.000 francs de traitement. A l'intérieur le comité l'emporta pour les préfets, dont les moins favorisés furent réduits à 10.000 francs, mais ne put empêcher l'Assemblée de maintenir une première classe de sous-préfets (28) à 6.000, la grande majorité (228) étant d'ailleurs réduite à 3.000 : et les 2 secrétaires généraux qui furent maintenus tombèrent de 12.000 à 8.000. Pendant un mois et demi environ l'Assemblée se passionna pour cette question des traitements ; puis elle finit par se lasser, d'autant plus que l'approche de l'élection présidentielle excluait les autres préoccupations. Puis le rapport du comité n'avait pas une bonne presse ; les *Débats* raillaient ces députés qui étaient arrivés à l'assemblée avec la conviction très sincère que le budget tout entier était à refaire, que la monarchie avait sciemment et systématiquement ruiné le pays, qu'il y avait des millions par centaines à ramasser d'un seul coup, et ce comité des finances qui avec toutes ses réductions, toutes ses suppressions, arrivait à grand'peine à une économie de 6 millions sur le papier et encore pas pour l'année 1848, qui en avait le plus besoin : et cela en imposant aux fonctionnaires les plus modestes des

réductions exorbitantes et cruelles, en voulant des juges à 1.600 fr., en faisant des fonctions publiques l'apanage exclusif des riches ou des imbéciles. — Hélas ! Non seulement en dernier ressort cette faible économie ne fut pas réalisée, mais même il se trouva que la loi du 12 décembre, par laquelle se termina cette longue discussion, fixa les dépenses à 1.817.642.708, une vingtaine de millions au-dessus de ce qu'avait annoncé le comité ! Ne blâmons pas trop cependant ses efforts, qui auraient pu être mieux calculés, mieux inspirés, mais qui attestaient un patriotique souci du rétablissement de nos finances ; et constatons enfin que son échec — au moins relatif — apportait une nouvelle démonstration de cette grande vérité que les économies sérieuses sont les économies à très larges bases, exactement comme les impôts qui veulent être productifs, et que la guerre faite à quelques traitements élevés ou paraissant l'être ne rapporte jamais qu'un très maigre butin. Une seule économie vraiment notable avait été réalisée, et encore n'appartient-elle que pour une faible part à l'année 1848 et pas du tout au comité des finances, car elle avait été faite avant lui : les traitements ministériels, jadis de 200.000 sous Napoléon, de 150, puis de 120 sous la Restauration, de 100.000 en 1830, de 80.000 en 1834, tombèrent à 48.000 — sans retenue — par décret du 4 juillet 1848.

Fixation définitive du budget de 1848. — Le budget de 1848 restait enfin fixé, après toutes les évaluations successives dont on a vu l'histoire, à 1.817.642.708 en dépenses, à 1.487.324.818 en recettes. La loi de règlement rendue par le Corps législatif le 29 juin 1852 sur rapport de Lequien le fixa définitivement en dépenses à 1.746.660.504 (dont 19.217.317 pour les travaux régis par la loi du 25 juin 1841, et 140.389.000 pour ceux régis par la loi du 11 juin 1842) ; en recettes à 1.762.258.396, dont 560.657.000 de recettes extraordinaires ; les ressources ordinaires étaient en sensible diminution sur celles de 1847 : après 1.334 millions en 1847, 1.201 seulement en 1848, par suite d'énormes moins-values, notamment 65 millions et demi sur l'enregistrement, le timbre et les domaines, 54 sur les douanes et sels. C'était donc, grâce aux 45 centimes et aux divers emprunts contractés, un excédent de recette d'une quinzaine de millions, qui, en tenant compte d'un excédent de dépense du service colonial se transformait en dernier ressort en un déficit de 3.005.050, moindre qu'on n'eût pu le craindre, mais qui n'était aussi modeste que grâce aux grosses émissions de rentes dont avait bénéficié cet exercice. Le rapport de Lequien était extrêmement sévère ; après une longue énumération des fautes, des gaspillages, des banqueroutes, des violences, des chimériques projets du

gouvernement provisoire, après avoir raconté longuement l'histoire des commissaires de Ledru-Rollin et de leurs étranges procédés, des sommes énormes gaspillées en achat de brassards et de bannières pour exciter des démonstrations d'enthousiasme en faveur de la République, des 5.258.930 francs d'écharpes et de drapeaux commandés à Lyon pour donner quelques jours de travail à des ouvriers dont on avait peur, des 14.478.285 engloutis dans l'horrible gouffre des ateliers nationaux, des déplacements de terre à 16,6 le mètre cube au lieu de 0,54, prix ordinaire de ce travail, des souscriptions pour les blessés de février passant à des républicains de la veille et des sévères observations de la Cour des comptes à ce propos, etc., etc., il concluait qu'il ne fallait pourtant pas trop se plaindre de ces désordres, de ces gaspillages, de ces dilapidations, s'ils pouvaient édifier la France sur ce que coûtent les révolutions. Il s'abstenait — évidemment sur ordre venu d'en haut — de demander des répétitions contre les actes les plus condamnables, comme les 123.000 fr. de Longepied dont on a vu l'histoire, et en effet on passa l'éponge. « L'expiation, disait-il, eût été hors de toute proportion avec les malheurs publics et les désordres de cette triste époque ; il nous a paru plus digne et plus convenable de nous borner à constater purement et simplement les recettes et les dépenses effectuées en 1848 ». Et il concluait, après avoir noté aussi que les budgets des départements et des communes n'avaient pas moins souffert que celui de l'Etat du désordre général, qu'il y avait lieu de tenir compte de la rigueur des temps et de l'inexpérience des hommes, et que l'examen de la comptabilité de 1848 ne conduisait à aucun indice d'infidélité ou de concussion de la part des hommes que la révolution avait portés au pouvoir.

La fin de l'Assemblée Constituante. — Une dernière faute restait à commettre dans les derniers jours de cette année funeste. Le décret du 15 avril avait aboli l'impôt du sel à partir du 1er janvier 1849, et Goudchaux en avait inutilement demandé le 28 août le rapport ; Trouvé-Chauvel avait d'autre part proposé de réduire l'impôt des deux tiers, soit de 30 francs à 10 francs les 100 kilos à partir du 1er avril 1850 ; Hippolyte Passy, ministre des finances dans le premier cabinet formé par Louis-Napoléon Bonaparte, sachant bien quelles difficultés allait présenter l'équilibre des futurs budgets, s'opposait à toute diminution, et Goudchaux lui-même appuyait ce langage. Et néanmoins l'Assemblée, de mauvaise humeur contre ce gouvernement nouveau qu'elle se repentait d'avoir fondé, vota le 27 décembre, à la faible majorité de 372 contre 363, réduction des deux tiers de l'impôt du sel à partir du 1er janvier 1849. Après quoi,

comme honteuse de ce qu'elle avait fait, elle s'imposa à elle-même l'obligation de ne plus voter de loi qu'après trois délibérations séparées par un intervalle de cinq jours. Mais le mal était fait, et il était grave ; c'étaient 30 à 40 millions d'enlevés à un budget déjà en fort mauvaise posture (1) ; Trouvé-Chauvel l'avait annoncé le 12 décembre comme devant avoir 1.659 millions de dépenses et 1.541.700.000 de recettes.

Après les ressources certaines des impôts consacrés par une longue expérience disparaissaient aussi les ressources incertaines imaginées au cours de 1848 ; le projet Goudchaux d'impôt sur le revenu, mal accueilli, remplacé par un projet d'impôt de quotité qui ne le fut pas mieux et contre lequel les Chambres de commerce formulèrent les plus graves critiques, était retiré le 16 janvier. Le même jour était mis en discussion l'impôt sur les successions et donations que de Parieu avait fait substituer à l'impôt progressif imaginé par Goudchaux ; ce projet rencontra une forte opposition : l'ajournement fut voté (1er février). Stourm, Billault, réclamaient plutôt des économies héroïques, notamment sur les budgets militaires, sur les travaux publics, disaient qu'avec un gros budget il serait impossible d'affectionner la population à la république, adjuraient de renoncer à ce système trompeur qui semblait toujours prêt à agir militairement et qui finissait toujours par ne rien faire. Passy mit l'Assemblée en garde contre la tentation de désorganiser d'aussi importants services sous prétexte de rechercher des économies irréalisables ; mais tout ce qu'il put obtenir fut d'empêcher un vote négatif et de faire décider une seconde délibération, qui n'eut pas lieu. Et le seul impôt nouveau qui fut établi fut la taxe spéciale sur les biens de mainmorte depuis longtemps projetée : 62 centimes et demi du principal de la foncière. Il s'agissait d'environ 5 millions d'hectares dont le principal du foncier se montait à 5.280.000 ; c'était donc 3.300.000 de produit : peu de chose pour compenser la perte des 45 centimes, de la retenue sur les traitements, la diminution des droits postaux et l'augmentation de la dette publique. Puis était-il bien sûr que les impôts indirects pussent retrouver le bel élan qu'ils avaient eu avant la révolution ? Bien des craintes étaient permises ; l'agitation des esprits faisait redouter encore des tentatives révolutionnaires, l'équilibre du budget était en danger, le 5 0/0 tomba en janvier 1849 à 74, le 3 0/0 à 44,70, bien plus bas

(1) En vain des voix complaisantes avaient-elles prédit qu'on regagnerait par la quantité ce qu'on perdait sur le droit. La consommation s'accrut en effet (235.826.888 quintaux en 1847, 329.300.834 en 1849, 322.389.117 en 1852) mais la chute du produit fut néanmoins très grande : 70.408.774 francs en 1847, 63.364.943 en 1848, 33.364.967 en 1849, 25.579.548 en 1850, 32.460.500 en 1852.

que n'étaient les fonds belges, prussiens ou autrichiens. Rarement budget se présenta de façon aussi inquiétante que le budget de 1849. Des documents soumis à l'Assemblée le 22 janvier il résultait que par rapport à 1848 il y aurait diminution de 437.718.732 dans les recettes, ou tout au moins en tenant compte d'une amélioration espérée de près de 84 millions sur les impôts indirects, de la réserve de l'amortissement maintenant consacrée aux dépenses ordinaires, et de quelques autres articles, de 194 millions ; aux dépenses on comptait sur 76.111.000 d'économie sur la guerre par la réduction de 121.000 hommes sur 502.000, et de 22 millions sur la marine. Ces chiffres étaient discutables mais l'existence d'un gros déficit était certaine.

Budget de 1849. — La discussion qui s'ouvrit, tardivement, le 16 mars, fut signalée par de regrettables violences de la part des républicains rouges, comme les appela Mathieu de la Drôme, qui se vantait d'être leur organe ; il s'indigna de cet énorme budget de 1.600 millions, réduit seulement à 1.500 par la commission, et se déclara résolu à ne point le voter si 350 millions d'économies n'étaient point faites, surtout sur l'armée dont il voulait réduire les effectifs des 2/3 ou des 3/4, et si n'étaient pas supprimés les impôts du sel, des boissons et des portes et fenêtres, remboursé celui des 45 centimes ; Garnier-Pagès renouvela ses attaques contre les dilapidations de la monarchie de Juillet et polémiqua à cette occasion avec de Lasteyrie qui avait été dont l'opposition sous le gouvernement de Juillet et qu'on traitait maintenant de royaliste. Guichard adjura l'Assemblée de délier le peuple de ces liens fiscaux par lesquels la monarchie l'avait attelé à des budgets de 1.650 millions, comme jadis à la glèbe féodale, et réclama faculté pour les villes de remplacer l'octroi par un impôt direct sur le revenu. Fould attaqua le gouvernement provisoire, le montra ouvrant toutes les caisses, menant droit la France à la banqueroute, et fit de sa gestion avec celle du gouvernement de Juillet qui pour moins d'argent avait fait routes, ports, chemins de fer, l'Algérie, un parallèle peu flatteur pour la république. Un débat très vif conquis s'engagea lors de la discussion du budget de l'intérieur à propos de trois préfets mis à la retraite (ainsi d'ailleurs que quinze autres) après la révolution sans avoir les 60 ans d'âge et les 30 ans de service requis, puis replacés ensuite dans le Rhône, la Haute-Garonne et le Cher, et des services desquels le ministère se louait beaucoup ; la gauche attaqua violemment ces fonctionnaires qui avaient refusé de servir la république (à vrai dire ils n'avaient fait que devancer une révocation certaine) et repris du service « depuis que la contre révolution était rentrée au

gouvernement avec son cortège de hontes et d'immoralité » ; un ordre du jour de blâme fut écarté par une faible majorité de treize voix (1). Tout était d'ailleurs dominé par des considérations politiques, les suppressions, comme celle du commandement des gardes nationales de la Seine, faite pour atteindre Changarnier, ou les augmentations, comme celle qui éleva à 500.000, au lieu de 400.000 que demandait la commission, les secours aux condamnés politiques, et de 20.000 à 150.000 les secours aux combattants de février. Aux finances des propositions de remboursement des 45 centimes se produisirent ; une, notamment, de Chavoix et de Flocon qui voulaient les rembourser en rentes 5 0/0 pour les sommes de 100 francs et au-dessous, en rentes 4 0/0 au-dessus ; un pareil système eût entraîné quelque chose comme 5 millions de titres de rente de 20 centimes : le projet n'était pas plus exécutable qu'il n'était opportun. Sur un budget de 193 millions pour les travaux publics la commission proposait pour 47 millions de réduction, ce qui fut vivement attaqué ; on allait ainsi laisser inutiles, peut-être exposés à dégradation, quantité de travaux ouverts sur tous les points de la France et qui, inachevés, seraient funestes, mais, achevés, productifs ; un député s'étonna que les partisans les plus ardents du droit au travail se montrassent si pressés d'enlever à quantité d'ouvriers les moyens de travailler ; mais la commission poussait ardemment aux retranchements, et les réductions proposées furent presque toutes votées, 10 millions sur les ponts et les routes, 3 sur les canaux, 19 sur les chemins de fer, qui tombèrent de 88.700.000 à 69.700.000 (73.788.000 avec les garanties d'intérêt) ; ce budget tout entier descendit de 193 millions à 157.746.000, La Chambre, mal disposée pour l'armée, n'accepta point pourtant certaines suppressions dangereuses qu'on voulait lui arracher et le budget de la guerre ne fut pas sérieusement entamé ; il ne perdit que 8 millions, 346 au lieu de 354. La faute capitale fut faite lorsque dans la discussion des recettes un amendement Latrade, supprimant l'impôt des boissons au 1er janvier 1850 et chargeant le gouvernement de proposer à l'Assemblée suivante un moyen de remplacement, fut voté le 18 mai, malgré l'opposition formelle de Passy et de Gouin, par 293 voix contre 259 (2). C'était

(1) Un article de la loi de finances du 19 mai 1849 ordonna révision des pensions concédées depuis le 1er janvier 1848 en dehors des conditions légales d'âge et de durée des services.

(2) Dans le tome VI, p. 133, de l'*Histoire de la France contemporaine*, M. Seignobos dit : « Elle (l'Assemblée Constituante) mit le budget en équilibre apparent en *rejetant* les réformes fiscales proposées par les démocrates (abolition des impôts sur le sel et les boissons, restitution des 45 centimes) ». C'est faire trop d'honneur à cette Assemblée. Il faudrait dire qu'elle mit l'équilibre du

rayer d'un trait de plume une recette de 100 millions. Rien de plus condamnable que cet égoïsme d'une Assemblée expirante sacrifiant tout au désir de se populariser par de mauvais moyens, de dépopulariser ses successeurs. Le 19 mai, au moment de se séparer, elle vota le budget de 1849, en déficit de 160.839.062 francs (dépenses, 1.572.571.069 ; recettes, 1.411.732.007). La loi de règlement du 29 juin 1852 devait faire apparaître un déficit plus grand encore, 193.599.443 (dépenses, 1.619.602.274 ; recettes, 1.426.002.841) et même 214.625.477 avec le déficit du service colonial. Un article de la loi de finances, renouvelant et précisant une mesure qui datait de 1843, ordonna distribution aux membres de la future Assemblée d'un état détaillé de tous les emplois rétribués par l'Etat, les départements et les communes, avec mention du chiffre des traitements, et d'une liste des nom et prénoms, emplois et grades de tous les citoyens les remplissant, avec indication de la date de leur création et de la somme touchée en 1848 (1). Jusqu'au bout l'Assemblée s'était montrée défiante et malveillante envers les fonctionnaires, du moins envers les plus élevés ; un de ses derniers votes avait été de retrancher 570.000 francs sur les receveurs généraux et 250.000 sur les receveurs particuliers, malgré les instances de Passy, qui décidément n'avait point ses faveurs. Comparé au budget de 1848 tel qu'il avait été préparé et voté sous Louis-Philippe, ce premier budget régulier de la République présente, à côté de beaucoup

budget en danger en supprimant les 2/3 de l'impôt du sel et en votant pour plaire aux démocrates et sans souci de gêner fort l'Assemblée suivante, la prochaine suppression de celui des boissons.

(1) Quand on en vint à l'exécution de cet article, une difficulté inattendue se présenta. Le relevé fait dans chaque ministère donna :

Justice	11.100	agents de tous grades
Affaires étrangères. . . .	632	—
Instruction publique. . .	50.000	—
Intérieur	344.000	(dont 300.000 payés par les communes)
Travaux publics	10.000	(non compris 15.000 cantonniers)
Guerre.	30.000	—
Marine et colonies. . . .	13.633	—
Finances	76.000	—
Agriculture.	»	—
	535.365	

Raudot avait demandé la publication des nom, prénoms, emplois et émoluments de ces 535.365 fonctionnaires. Il fut impossible de lui donner satisfaction, parce qu'il aurait fallu pour rédiger et publier cette liste 572.000 francs et 25 volumes. Et sans parler sans doute de nouveaux fonctionnaires pour faire la liste des anciens !

de ressemblances, certaines différences intéressantes à signaler. Ses branches principales de recette sont toutes en moins-value : 214 millions (en négligeant les fractions de million) à l'enregistrement et au timbre au lieu de 263, 19 aux forêts (terriblement dévastées au lendemain des journées de février) au lieu de 38, 156 aux douanes et sels au lieu de 222, 287 aux contributions indirectes au lieu de 307, 49 à la poste au lieu de 51, 16 aux produits divers au lieu de 19. Le total, 1.252.897.644, est en conséquence inférieur aux 1.370 millions prévus comme ressources ordinaires au budget de 1848 ; c'est en ajoutant 20 millions du reliquat de l'emprunt de 1841 et 138.834.363 de la réserve de l'amortissement qu'on arrive à 1.411.732.007. Aux dépenses, diminution sensible sur le chapitre dotations, 14.922.150 en août 1847, 9.608.288 en 1849 ; c'est la conséquence de la suppression de la liste civile et aussi (pour 790.000 fr.) de la Chambre des pairs, mais diminution qui aurait pu, et dû, être beaucoup plus considérable si, comme la malignité publique ne manqua pas de le faire remarquer, le modeste budget de la Chambre des députés de Louis-Philippe, 852.150, ne s'était subitement gonflé jusqu'à 8.362.288 pour l'Assemblée nationale de la République ; on sait que l'article 38 de la Constitution accordait, et même imposait, à chaque représentant du peuple, et ils étaient 750, une indemnité à laquelle ils ne pouvaient renoncer. Diminution sensible aussi sur la marine (119 millions au lieu de 138) : augmentation considérable au contraire sur la dette publique, 364 1/2 au lieu de 291, ou, plus exactement, en retranchant l'amortissement qui n'allait plus avoir qu'une existence nominale, 301 au lieu de 243 ; à la guerre 346 au lieu de 322. Aux travaux publics les 157.746.000 portés au budget de 1849 dépassent de beaucoup les 113,370.000 figurant à celui de 1848, mais ils restent fort au-dessous de la dotation dont ils auraient bénéficié régulièrement en 1848 en ajoutant au fonds ordinaire les 84 millions et demi à provenir des ressources de la loi de 1841 et de celle de 1842. Diminution dans les recettes, augmentation dans les dépenses, gros déficit, telles sont les caractéristiques du budget de 1849 par comparaison avec celui qui avait été préparé pour 1848. En ce qui concerne les administrations centrales des ministères, particulièrement visées dans la campagne d'économies dirigée par la Constituante, une réduction appréciable d'environ 2 millions avait été réalisée : 12.960.000 au budget de 1849 contre 14.923.633 à celui de 1848.

Au cours de 1849 la situation resta encore fort troublée ; les revenus indirects furent en plus-value par rapport à 1848, mais en plus-value légère, 701.713.000 au lieu de 676.790.000, et cette plus-value appartient presque tout entière au second semestre, le pre-

mier, 334.400.000, étant à peine au-dessus du même semestre de 1848, 331.800.000, et très au-dessous de celui de 1847, année cependant si malheureuse, 393.600.000. Les inquiétudes politiques restent grandes. Des programmes comme celui de la *Société de résistance*, dont Léon Faucher a parlé (1), instruction commune, gratuite, obligatoire, avec entretien des enfants aux frais de l'Etat, rétribution des magistrats municipaux et des officiers judiciaires, abolition de la prestation en nature, des impôts sur le sel, les boissons, la viande, impôt sur le revenu, exploitation par l'Etat de toutes les entreprises d'utilité publique, révision des baux, des fermages et de tous « contrats portant manifestement un caractère de spoliation », restitution intégrale et solidaire du prétendu milliard des émigrés avec les intérêts, obligation pour l'Etat de donner un concours fraternel aux peuples de l'Europe pour recouvrer leurs droits, etc., promettent à la société française de terribles bouleversements si le socialisme est vainqueur aux élections. Aussi les affaires languissent-elles, et les revenus publics en souffrent.

L'Assemblée législative. Budget de 1850. — L'Assemblée législative, élue le 13 mai, eut une forte majorité conservatrice, mais moindre cependant qu'on ne s'y attendait, et les succès électoraux du socialisme dans nombre de départements du Centre, de l'Est et du Sud-Est produisirent un sentiment de malaise que la défaite de la Montagne le 13 juin et les mesures de répression qui suivirent ne suffirent pas à dissiper entièrement. Le commerce et l'industrie, disait Faucher, ne battaient encore que d'une aile. Quel serait le sort de budgets auxquels on allait enlever, avec l'impôt des boissons, une de leurs principales ressources, alors qu'il eût été nécessaire d'en ajouter de nouvelles ? Et comment trouver à remplacer cet impôt, lorsque la propriété foncière était écrasée par les 45 centimes, par la baisse générale des denrées, et toutes les situations ébranlées par les événements récents ?

Le 4 août, Passy, ministre des finances, vint déclarer à l'Assemblée que n'ayant trouvé aucun impôt capable de remplacer les droits sur les boissons il était nécessaire de les conserver, sauf quelques changements de tarifs, et que, comme il y avait à prévoir pour 1850 1.591.332.177 francs de dépenses contre seulement 1.270.953.849 de recettes (en supposant les droits sur les boissons maintenus), de nouveaux impôts étaient inévitables et des ressources d'emprunt également. 320 millions de déficit allaient s'ajouter à une dette

(1) *Revue des Deux Mondes*, octobre 1850. Il n'a pas dit où il avait pris ce texte.

flottante qu'il estimait devoir s'élever, au 1er janvier 1850, à 550 millions. Il proposait un impôt de 1 0/0 sur la totalité des revenus de tous les habitants passibles de la taxe personnelle de trois journées de travail, avec majoration de 1/10e par domestique, assis soit par taxation directe d'une commission composée du maire, du contrôleur des contributions directes et d'un citoyen par commune désigné par le préfet, soit sur les déclarations des contribuables, qui étaient facultatives. « Les contribuables, disait le projet, auront à faire leur déclaration s'ils le jugent convenable. En cas d'abstention de leur part, la commission fixera le contingent de la commune. Les préfets arrêteront ensuite les chiffres résultant des évaluations et fixeront la somme à payer par les communes ; les répartiteurs communaux auront la faculté de proposer des modifications en faveur des contribuables dont la position leur semblerait mériter des ménagements, mais sans qu'il doive en résulter des changements dans le contingent assigné à la commune ». De cet impôt, à tout le moins bizarre, le ministre attendait 60 millions. Il voulait en outre demander 1 million d'augmentation aux patentes, 6 à l'enregistrement, 12 au timbre, supprimer l'amortissement qui d'ailleurs l'était déjà en fait, c'est-à-dire faire disparaître du budget des dépenses la dotation de la Caisse, 65 millions, annuler les 79.371.693 de rentes qu'elle avait rachetées, et enfin trouver par des *moyens spéciaux* (il ne disait pas lesquels) 103 millions pour les travaux publics extraordinaires. Il acceptait un amendement Paulin Gillon, tendant à modifier, avant 1851, l'assiette de l'impôt des portes et fenêtres. L'accueil fait à ce programme fut peu favorable. Le nouvel impôt sur le revenu, surtout, eut une très mauvaise presse ; Faucher, dans la *Revue des Deux Mondes*, cribla d'attaques cette conception fiscale qui pour une misérable somme de 60 millions allait jeter partout l'alarme, mais faire tressaillir de joie comme à l'aspect d'une chance inespérée les niveleurs du socialisme. On pourrait s'y résigner si cet impôt avait au moins le mérite de combler le déficit ; mais pour 60 millions s'exposer à semer en France la guerre sociale, fournir un aliment terrible aux passions anarchiques, c'était en vérité chose absolument inadmissible. Puis il montrait les inconvénients, les impossibilités de ce système bâtard qui, en se vantant d'avoir combiné les avantages propres à chacun des deux modes de quotité et de répartition, arrivait seulement à réunir les inconvénients de l'un et de l'autre. Sept millions peut-être de déclarations à recevoir et à contrôler, quelle énorme machine à mettre en mouvement ! Que d'abus à attendre du pouvoir discrétionnaire attribué aux commissions ! Quelle part laissée à l'arbitraire ! Telle fut aussi l'impression générale ; la plupart des conseils généraux se prononcèrent contre ce projet mal venu.

Les événements dispensèrent de le discuter. Le ministère tomba peu après (novembre 1849) et fit place à un cabinet d'amis personnels du président, où les finances passèrent au banquier Achille Fould, qui s'était lié avec Louis-Napoléon Bonaparte à la Constituante, lui rendait des services d'argent, et fut toujours un serviteur dévoué de sa politique. Avec le nouveau cabinet la lutte contre le socialisme fut menée avec un redoublement d'énergie, sur tous les terrains, et un des premiers soins de Fould fut de retirer le projet d'impôt sur le revenu, condamné à ses yeux à devenir arbitraire et inquisitorial, et susceptible de causer au Trésor les pertes les plus graves par la dissimulation ou l'émigration des capitaux. Puis il fit voter (20 décembre), par 418 voix contre 241, le maintien de l'impôt des boissons sauf à enquêter sur le mode d'assiette et de répartition, sans s'émouvoir des colères de la gauche, qui furent vives. « La monarchie, disait Jules Favre, s'est réfugiée dans la fiscalité ; elle y est comme dans une forteresse dont l'impôt des boissons est comme la citadelle, et nous ne cesserons de l'attaquer ». En outre Fould comptait demander 21 millions de plus à l'enregistrement, 7 aux postes, suspendait l'amortissement et annulait, lui aussi, les rentes rachetées, voulait faire pour 8 millions et demi, peut-être pour 16, d'économies sur la guerre, de 7 sur la marine, de 3 sur l'intérieur, et il réduisait les dépenses pour travaux publics à 65 millions au lieu de 103. Ainsi comblait-il le vide et rétablissait-il l'équilibre. Mais quelle preuve de la gravité de la situation financière que cette chasse acharnée à la matière imposable qui s'imposait indistinctement à tous les ministères !

C'était déjà leur préoccupation constante ; c'était aussi celle des *ministrables* et Faucher en ce moment même traçait un projet de budget qui, d'accord sur les points essentiels avec celui de Fould, s'en distinguait par des réductions de dépenses plus radicales sur presque tous les ministères, plus particulièrement sur la guerre et la marine, et par un plus large recours à l'impôt, à tous les impôts : il arrivait ainsi, péniblement, à 1.421 millions de recettes, soit à un excédent de 400. Le 21 décembre le ministre obtint de l'Assemblée le vote de trois douzièmes provisoires pour 1850. Quand on en avait voté autant pour le budget de 1849 le total s'en était élevé à 430 millions ; il n'était plus maintenant que de 360. Une volonté sérieuse d'économie existait à n'en pas douter parmi les députés (1).

---

(1) L'Assemblée en donna la preuve en votant le 13 novembre une loi ordonnant que le tableau de tous les crédits imputés successivement sur les ressources des deux budgets en cours d'exécution fût affiché dans les salles des conférences, des commissions et des bureaux, et que les projets de loi portant ouverture de

La Banque de France. — Si la situation budgétaire restait difficile la situation de la trésorerie était au contraire remarquablement aisée. L'emprunt de 150 millions à la Banque de France n'avait été réalisé que pour 50 millions ; une loi du 19 novembre 1849, sanctionnant un traité du 13, reporta à 1850 le versement du surplus (35 en mai, 15 en juin, 35 en septembre, 15 en octobre) et recula le remboursement en six fractions égales de 25 millions, en avril, juillet et octobre 1851, janvier, avril et juillet 1852. La Banque elle-même était en pleine prospérité, on pourrait presque dire en trop grande prospérité, car l'absence de transaction avait augmenté son encaisse au point d'en faire un véritable embarras. Depuis juin 1848 elle avait repris ses paiements en numéraire, que d'ailleurs elle n'avait jamais complètement interrompus. Et, dit d'Argout dans son rapport sur les opérations de la Banque en 1849, une lutte singulière s'était établie entre la Banque qui s'efforçait d'opérer ses paiements en numéraire afin de rester dans les limites attribuées à sa circulation, et le public, repoussant obstinément des écus d'un transport trop difficile et réclamant à grands cris des billets. Il devint urgent de faire droit à des réclamations de plus en plus vives et nombreuses. C'est donc uniquement dans l'intérêt du public, et non dans celui de la Banque, que le conseil général demanda l'élargissement de la circulation, et que la loi du 22 décembre 1849 en porta le maximum de 452 à 525 millions ; il n'y avait aucune relation de cause à effet entre le prochain prêt de 100 millions à l'Etat et cette augmentation de la circulation. Le seul motif en était que la création récente des billets de 200 francs, puis de 100 francs, avait fait pénétrer le papier infiniment plus bas que lors des coupures de 500 et de 1.000 francs et qu'il avait suffi de cette circonstance pour opérer une véritable révolution dans les besoins et les habitudes du public. D'Argout note seulement que les affaires se soldent généralement au comptant, que les commerçants hésitent à contracter des engagements à long terme, et que le rétablissement progressif de l'ordre, une confiance plus entière dans la sécurité de l'avenir, peuvent seuls ressusciter les escomptes et rendre au commerce son ancienne prospérité (1). Bientôt une loi du 6 août 1850 allait abolir le cours forcé, abroger la disposition relative au maximum de la circulation, et réduire à

crédits supplémentaires et extraordinaires fussent contresignés par le ministre des finances. L'idée était bonne ; hélas, elle aussi fut inutile ; rien n'a jamais pu arrêter l'irruption de ces crédits.

(1) Longtemps encore l'encaisse dépassera la circulation : en février 1850, 466 millions d'encaisse et 465 de circulation ; en mars 1851, 521 et 506 ; en septembre 1851, 620 et 529 ; en février 1852, 575 et 572 ; en juin 1852, 611 et 612.

75 millions l'autorisation donnée au Trésor d'emprunter à la Banque par la loi du 19 décembre 1849 (1).

Vote du budget de 1850. — D'autres nouveaux douzièmes provisoires allaient être nécessaires avant que fût voté le budget de 1850, longtemps retardé par la grande agitation politique qu'entretenait la discussion des célèbres lois sur l'enseignement des 15 janvier et du 31 mars, et, dans une non moindre mesure, la lutte électorale très vive dont Paris (et aussi plusieurs départements) fut le théâtre lorsque le moment fut venu de remplacer les députés exclus à la suite des événements du 13 juin. Le parti vaincu en 1848 et en 1849 relevait la tête et menait rude guerre contre les impôts indirects, contre la prétendue oppression du peuple, contre la prétendue violation du grand principe que chaque citoyen doit contribuer aux charges publiques en proportion de sa fortune et de ses facultés. Michel de Bourges, dans une réunion publique, annonçait que le peuple allait examiner les origines des fortunes et du capital, et prendre tout, car c'est à lui que tout appartient ; à moins que « la bourgeoisie, qui était peuple hier et qui sera peuple demain, ne fasse volontairement le sacrifice de ses biens, à quoi je l'engage fortement » (2). Le 10 mars les trois candidats de la gauche, de Flotte, transporté de juin, amnistié, Vidal, secrétaire de Louis Blanc au Luxembourg, et Carnot, à qui la droite reprochait sa politique trop avancée lors de son passage au ministère de l'instruction publique, étaient élus, à de faibles majorités d'ailleurs ; mais leur succès, suivi bientôt d'un autre le 28 avril, n'en causait pas moins une émotion profonde ; la rente 5 0/0 s'était élevée jusqu'à 96,40 en mars, son plus haut cours ne fut plus que 90,25 en avril. Les conservateurs ne virent plus de salut que dans une restriction du suffrage universel (loi du 31 mai) et dans une politique de combat contre le

(1) Cet emprunt n'avait été réalisé que pour 50 millions lorsque vers la fin de novembre 1851 une demande de 25 millions fut adressée à la Banque et reconnue fondée par le Conseil de celle-ci : le 8 décembre le Trésor fut crédité de cette somme. De là la tradition que la Banque aurait fait cadeau de 25 millions au gouvernement pour les besoins du coup d'Etat. Cette tradition repose sur ce fait que d'Argout, en janvier 1851, avait dit que le Trésor n'ayant pas usé de son droit pour les derniers 25 millions, était maintenant forclos. D'Argout a en effet tenu ce propos, mais par suite d'une erreur matérielle : la forclusion n'existait pas, et d'Argout l'a reconnu lui-même dans son rapport de 1852. La Banque n'avait nullement le droit de repousser la demande de 25 millions, comme l'a établi M. Pommier dans son ouvrage, *Les rapports de la Banque et de l'Etat*, 1904.

(2) Tels étaient du moins les propos qu'on lui attribua ; mais il a affirmé que son langage avait été dénaturé et il semble bien, en effet, qu'il en ait été ainsi. Saisie d'une demande de poursuites l'Assemblée refusa d'y donner suite.

socialisme. C'est sous cette impression que s'engagea et que fut conduite la discussion tardive du budget de 1850 qui, après plusieurs métamorphoses, fut enfin présenté par Fould encore en déficit : 1.448 millions de dépenses (dont 1.383 millions de dépenses ordinaires) et 1.381 de recettes. Voulant atténuer ce déficit la commission du budget proposa des économies héroïques, pour 75 millions, dont 47 sur les travaux publics. Lamoricière se déclara prêt à sacrifier près de la moitié du budget de la guerre et souhaita le désarmement universel.

Les conservateurs montrant tant de zèle pour la cause des économies, les socialistes, oubliant le discours récent de Mathieu de la Drôme et obéissant mieux à leurs véritables tendances, préconisèrent par l'organe de Pelletier, le 22 mars, des dépenses de 1.800 ou 1.900 millions, et tracèrent un programme de budget social sur lequel s'est exercée la critique approfondie de Léon Faucher, et aussi la verve amusante d'Hovyn de Tranchère, dont le discours, qui est loin d'avoir perdu toute actualité, égaya l'Assemblée aux dépens de l'Etat instituteur, de l'Etat professeur, de l'Etat astronome, de l'Etat imprimeur, de l'Etat tailleur, de l'Etat entrepreneur de théâtre, de l'Etat agriculteur, surtout ; car diverses tentatives venaient précisément de prouver de sa part, dans cet ordre de travaux, une maladresse exceptionnelle. Il s'éleva avec une vigueur extrême contre le fléau du fonctionnarisme. « M. Thiers, dit-il, signalait naguère l'impatience de notre jeunesse qui veut parvenir à tout prix, sans travail et sans effort. Eh bien, la cause du mal est dans la situation économique de notre société. Depuis que nous avons habitué le pays à croire que l'Etat peut et doit intervenir partout, tout le monde s'imagine qu'il doit être fonctionnaire, et pour y arriver tous les moyens sont bons. Ah, messieurs, à côté de fonctionnaires honorables, laissez-moi flétrir du haut de cette tribune ces fonctionnaires équivoques qui sans talent, sans passé, sans avenir, ne font qu'escompter à leur profit les deniers des contribuables ». Un autre député demanda retenue du dixième sur tous les traitements, remises, etc., payés par le Trésor public excédant 1.500. Un autre, Raudot, qui devait se montrer toujours, alors et plus tard, lors de l'Assemblée nationale de 1871, un partisan acharné, même farouche, des économies, ne craignit pas d'en réclamer plusieurs, parmi lesquelles des retranchements sérieux sur les 7.839.378 que l'Assemblée s'octroyait à elle-même, par la raison qu'il était de son devoir de donner l'exemple des économies (1). On le fit taire au nom

(1) Ces 7.839.378 francs constituaient déjà une économie ; les crédits de l'Assemblée avaient été pour 1849 de 8.362.688.

de la dignité de la Chambre. Finalement tout ce beau zèle aboutit à abaisser les dépenses des services ministériels de 882 millions au budget de 1849 à 823 à celui de 1850 : la guerre, 318 au lieu de 346, la marine, 109 au lieu de 119, et les travaux publics, 144 au lieu de 157, faisant à peu près tous les frais de ces retranchements.

Réformes fiscales de 1850. — Les changements devaient être plus considérables du côté des recettes, étant donnée la nécessité reconnue par tous, bien que tous ne fussent pas d'accord sur les chiffres, de demander aux contribuables un sérieux effort de plus. Les impôts directs venaient d'être fortement, trop fortement, atteints par les 45 centimes ; c'est aux taxes postales, à l'enregistrement et au timbre que le supplément de ressources nécessaires — ou partie de ce supplément — fut demandé. La taxe des lettres fut relevée à 0,25 au lieu de 0,20 de bureau à bureau et à 0,15 dans l'intérieur de chaque bureau à partir du 1er juillet 1850 ; le produit de cette réforme était estimé 8 millions, mais qui n'en faisaient que 4 pour le budget de 1850, la réforme ne pouvant être appliquée que dans le second semestre. L'importance tous les jours croissante de la richesse mobilière attirait naturellement l'attention du fisc qui, avant de l'atteindre directement, essaya pendant longtemps de s'attaquer à elle par l'enregistrement et le timbre. La loi de recettes du 18 mai 1850 introduisit dans les droits d'enregistrement certaines modifications, dont la plus importante fut de soumettre aux droits établis pour les successions et donations les mutations par décès, ou entre vifs à titre gratuit, des inscriptions sur le Grand Livre de la dette publique, et, d'une façon générale, toutes les transmissions de biens meubles par décès ou entre vifs à titre gratuit ; les biens meubles furent ainsi assimilés aux immeubles quant aux droits grevant leurs mutations, bien que beaucoup, et notamment le ministre lui-même, jugeassent cette assimilation excessive et même dangereuse, la plus grande facilité de dissimulation qui existe pour les biens meubles devant faire redouter des droits trop forts qui constituent une excitation à la fraude. La commission du budget ne partagea point cet avis et se prononça pour une assimilation complète, jugeant injuste que dans une succession échue à une même personne les valeurs qui la composent fussent soumises à des droits différents, remarquant surtout que celui qui hérite d'un immeuble est souvent plus embarrassé pour en acquitter les droits que celui qui reçoit des valeurs mobilières, plus faciles à réaliser, et enfin que dans les transmissions autres qu'en ligne directe la fraude est presque impossible en raison des formalités exigées par les parties intéressées elles-mêmes. On attendait 27 millions, année normale, de l'augmentation

des droits d'enregistrement : pour ce qui restait de l'année 1850 on inscrivit aux prévisions 15.750.000 de plus.

Plus importantes encore étaient les modifications projetées pour le timbre, qui furent réalisées non pas dans la loi de finances du 19 mai 1850, mais dans une loi postérieure de quelques jours, celle du 5 juin 1850. Il s'agissait de soumettre au timbre, soit qu'ils y fussent déjà soumis, mais qu'ils y échappassent en fait par un regrettable relâchement dans la perception, soit qu'ils n'y fussent pas encore astreints, les effets de commerce, les actions et obligations des départements, villes, compagnies, etc., les polices d'assurances, et, chose plus grave, les titres de rente sur l'Etat. Comme le faisait très bien remarquer le rapporteur, M. Emile Leroux, à l'époque où les droits de timbre avaient été introduits la richesse mobilière n'était pas ce qu'elle était devenue depuis ; les entreprises industrielles, les sociétés de commerce, n'absorbaient pas la plus grande partie des capitaux, comme elles le faisaient depuis quelques années ; l'Etat atteignait ces capitaux lorsqu'ils avaient une autre destination ; rien donc de plus légitime que de les suivre dans leur transformation récente. Ce n'était pas un principe nouveau mais l'extension jusqu'à ses véritables limites d'un principe admis par la législation existante. En conséquence la nouvelle loi astreignit à un droit de timbre proportionnel les effets de commerce, 0,05 pour 100 francs et au-dessous, 0,10 de 100 à 200, 0,50 de 500 à 1.000, 1 franc de 1.000 à 2.000, et ainsi de suite, et prit des précautions pour contraindre à la stricte observation de la loi ; à un droit proportionnel de 0,50 par 100 francs de capital nominal chaque titre ou certificat d'action dans une société, compagnie, entreprise quelconque, dont la durée n'excédait pas 10 ans, de 1 franc par 100 francs pour celles d'une durée supérieure ; faculté était laissée de s'affranchir du paiement de ce droit en payant annuellement un droit de 0,05 pour 100 du capital nominal. Les polices d'assurances furent également astreintes au timbre. Toutes ces dispositions étaient rationnelles et passèrent sans difficulté.

Il en fut autrement de celle qui soumettait au timbre de 0,05 par 100 francs les inscriptions de rente à chaque transfert, les titres au porteur à chaque renouvellement, les Bons et obligations émis par le Trésor. N'était-ce pas en effet porter atteinte à la célèbre loi du 9 vendémiaire an VI déclarant exempt de toute retenue, présente et future, le tiers de la dette conservé, et encore bien plus à la loi sur le timbre du 13 brumaire an VII, qui exceptait du droit et de la formalité du timbre les inscriptions sur le Grand Livre de la dette nationale et les effets publics, exception qui n'avait jamais été abrogée ? Ducos avertit du péril de violer des promesses aussi

formelles, et pourquoi ? pour un produit de peut-être 5 à 800.000 fr. ! Le crédit de l'Etat, disait-il, est comme le cristal ; le plus léger souffle suffit pour le ternir. Néanmoins le projet fut voté le 20 mars. Mais, soit par l'effet de cette mesure, soit à cause de l'émotion produite par la victoire des socialistes le 10 mars, on observa dans les jours suivants plus de 3.700 conversions de rentes nominatives en rentes au porteur, et surtout un mouvement de baisse (Cf. p. 306) qui donna à réfléchir. Fould attira l'attention sur le danger d'exciter des préventions contre la propriété mobilière, fit remarquer d'ailleurs que la propriété foncière allait être soulagée par la suppression prochaine des centimes additionnels d'Etat et par une diminution de droits sur les emprunts hypothécaires ; il ajouta que le vote de l'Assemblée avait rempli de joie les ennemis de l'ordre social et qu'un de leurs journaux l'avait salué comme un premier coup porté à l'insolente féodalité financière ; le prestige était tombé, l'inviolabilité du capital avait disparu. L'Assemblée aimait assez à frapper la propriété mobilière, mais à condition que le contre-coup n'en atteignît pas la propriété en général. Elle redouta pour le crédit public et pour la prospérité du marché de Paris les conséquences de son vote et finalement rejeta la partie du projet qui concernait la rente. La hausse se produisit en effet, mais d'ailleurs pas uniquement pour ce motif ; la loi électorale du 31 mai, restrictive du suffrage universel, y était aussi pour beaucoup. « On ne croyait point à la Bourse, lit-on dans la chronique financière des *Débats* du 3 juin, que l'œuvre de la commission des Dix-Sept sortirait intacte d'une lutte parlementaire si longue et si acharnée... Quand on reconnut la fermeté des résolutions de la majorité, son indissoluble cohésion..., pendant trois jours le 5 0/0 monta chaque jour de 1 franc ; le 29 mai il était à 90,25, le 1er juin à 93,95. La loi du 5 juin arrivant sur ces entrefaites le porta un instant au-dessus de 95 ».

Les voies et moyens du budget de 1850 s'élevèrent en totalité à 1.359.169.117, soit une insuffisance d'environ 12 millions pour couvrir les dépenses, 1.371.425.218, et une insuffisance bien plus grande encore en ajoutant à ces dépenses ordinaires 90 millions de dépenses extraordinaires. Ce budget s'est réglé (loi du 28 mai 1853) avec un gros déficit de 41.014.767 (recettes totales, 1.431.622.771 ; dépenses totales, 1.472.637.238).

Budget de 1851. — On venait de faire l'expérience des inconvénients des douzièmes provisoires et on était impatient de rentrer dans l'ordre et d'avoir des budgets votés à temps. Aussi dès le 4 avril était présenté le budget de 1851 pour lequel les récentes augmentations d'impôts promettaient 1.367 millions de recette, tandis

que les dépenses, par une nouvelle compression, surtout sur la guerre réduite à 307 millions et demi, étaient ramenées à 1.336.581.000 à l'ordinaire, 1.434 avec les dépenses extraordinaires. Grâce à Fould, grâce aussi à ce que l'Assemblée pressée de partir en vacances, n'entendait pas se livrer de nouveau à une ennuyeuse discussion, le budget de 1851 fut rapidement expédié et voté le 29 juillet quant aux dépenses (1.367.242.509 de dépenses ordinaires, plus 67.391.538 pour travaux extraordinaires), et le 7 août quant aux recettes (1.371.379.758). Un important dégrèvement fut accordé à la propriété foncière, à savoir la suppression des 17 centimes généraux sans affectation spéciale, soit environ 27.200.000 francs. Depuis les 45 centimes, depuis la baisse survenue sur les produits agricoles (du prix moyen de 16,27 l'hectolitre en 1848 le blé était tombé à 14,33 en 1850), les plaintes devenaient de plus en plus vives ; la dette hypothécaire était lourde ; l'impôt foncier, quoique modéré, devenait écrasant avec l'adjonction des centimes départementaux et communaux. « La propriété du sol est surchargée, disait l'exposé des motifs ; l'impôt multiple qui pèse directement ou indirectement sur la terre sous forme de contribution foncière, de contribution des portes et fenêtres, de droits de mutation, de droits d'obligation, d'hypothèque, de quittance, etc., la place comparativement aux autres valeurs dans un état de souffrance qui provoque depuis longtemps les méditations des hommes sérieux ». La suppression des 17 centimes généraux était un allègement sensible, mais qui risquait de devenir inopérant si les mêmes pratiques persistaient. Aussi la loi eut-elle soin de fixer un maximum aux centimes départementaux et communaux : 7 centimes 6/10es pour les dépenses départementales, 10 centimes pour les dépenses communales obligatoires, 2 centimes par les conseils généraux et 3 centimes par les conseils municipaux pour l'enseignement primaire, 5 pour les chemins vicinaux. Dans le même but, et pour exécuter une loi du 4 août 1849 qui prévoyait une modification de l'assiette de la contribution des portes et fenêtres pour le 1er janvier 1851, les conseils généraux étaient invités dans leur prochaine session à émettre leur avis sur la meilleure manière de réaliser cette modification. Dans toute commune cadastrée depuis 30 ans au moins il pourrait être procédé à une révision et au renouvellement du cadastre sur la demande du conseil municipal et sur avis conforme du conseil général, à charge par la commune de supporter les frais de cette réfection. Certains adoucissements sur les droits d'enregistrement étaient accordés ; les actes ou écrits contenant obligation de sommes, astreints à un droit de 1 franc par 100 francs, ne le seraient plus qu'à un droit de 1/2 0/0, et les quittances, remboursements, qu'au droit de 1/4.

Au contraire la loi du 7 août 1850 contenait quelques augmentations sur les poudres, sur les cartes à jouer (0,25 par jeu au lieu de 0,15). En même temps, soucieuse de soulager le plus possible la misère, l'Assemblée votait plusieurs lois qu'on appellerait maintenant sociales et qu'on appelait alors plus simplement lois de bienfaisance : loi du 18 juin 1850 créant des caisses de retraite pour la vieillesse, qui pouvaient assurer des rentes viagères jusqu'à un maximum de 600 francs ; loi du 15 juillet sur les sociétés de secours mutuels ; loi du 15 avril sur l'assainissement des logements insalubres, celle-ci d'un succès beaucoup plus difficile ; bientôt loi du 30 juin 1851 limitant les dépôts des caisses d'épargne à 1.000 francs et, au-dessus, les convertissant d'office en rentes 5 0/0 si le 5 0/0 était au-dessous du pair, en rentes 3 0/0 dans le cas opposé.

L'année 1851. — Malgré la satisfaction avec laquelle le monde des affaires avait accueilli les derniers votes de l'assemblée il subsistait un certain sentiment de malaise qui empêchait d'avoir pleine confiance dans l'avenir. Les affaires, constatait Michel Chevalier (*Déba's* du 6 février 1851), ne remontaient pas au degré de développement et de sécurité où elles étaient avant février. Du rapport du gouverneur de la Banque en janvier 1851 il résultait que la Banque n'avait fait en 1850 que moins de moitié des escomptes faits par elle en 1847, année cependant peu prospère, bien qu'il y eût d'ailleurs progrès sensible sur 1849 ; son portefeuille qui avait atteint un moment 231 millions en 1847 n'avait point en 1850 dépassé 44 millions. Léon Faucher était frappé du même fait ; il constatait (*Revue des Deux Mondes*, avril 1851) un réel progrès dans l'industrie au cours de 1850, mais un progrès insuffisant ; les recettes de l'Etat étaient pendant les deux premiers mois de 1851 inférieures de 1 million à ce qu'elles avaient été pendant la même période de 1850 ; il craignait fort que cette langueur ne durât et même ne s'accentuât à cause des agitations et des incertitudes du lendemain. Et il disait le véritable mot de la situation en constatant qu'il était inutile d'espérer une amélioration réelle à la veille d'une élection qui pouvait être une révolution. La terrible échéance de 1852, où des législateurs imprévoyants avaient accumulé et le renouvellement de l'Assemblée et la réélection d'un président, autre, obligatoirement, que celui en qui la nation avait placé sa confiance, commençait à plonger la France dans une véritable anxiété. Il n'y avait qu'une voix pour reconnaître l'impossibilité d'une solution pacifique et légale, à défaut d'une révision de cette Constitution maladroite. Depuis les vacances de 1850 la lutte entre les deux pouvoirs fut constante et acharnée. Dans cette lutte celui des deux qui était incontestablement le plus fort eut par sur-

croît l'avantage de l'habileté et plus d'une fois mit les rieurs de son côté. Il en fut ainsi par exemple dans la misérable affaire des augmentations de l'indemnité présidentielle, où l'Assemblée commit la faute de grandir celui qu'elle appelait déjà son ennemi.

Comme il était fort à l'étroit avec ses 600.000 francs de traitement et ses 600.000 de frais de représentation, des amis dévoués firent demander une augmentation de 2.400.000. On pouvait l'accorder sans dépasser, évidemment, ce qu'il était convenable de faire pour le premier magistrat du pays. Mais la commission, dominée par l'hostilité de la gauche et d'une partie de la droite contre l'Elysée, n'osant ni refuser ni accorder tout à fait, proposa d'accorder 1.600.000 au lieu de 2.400.000 et de les accorder simplement à titre d'indemnité pour dépenses d'installation. Il ne faut pas, disait Mathieu de la Drôme, que le prince « soit le grand aumônier du peuple... Voter le crédit c'est porter des munitions à l'ennemi ». — « C'est, disait Pascal Duprat, une liste civile qu'on nous propose de constituer en faveur de Louis-Napoléon Bonaparte. Le chef de l'Etat, a dit le ministre dans son Exposé des motifs, a toujours été considéré en France comme une seconde Providence, faite pour encourager les arts, récompenser les actions vertueuses, soulager les infortunes. C'était naturel sous la monarchie... mais non pas sous la République dont cette largesse compromettrait peut-être les institutions. Et cela, quand on refuse quelques millions aux associations ouvrières, et qu'on propose de refuser toute allocation aux combattants de février » ! Un amendement auquel le ministère se rallia proposa d'accorder 2.160.000 qui, avec 240.000 déjà accordés aux travaux publics pour réparations à l'Elysée, faisaient le chiffre demandé. L'amendement fut voté mais avec une évidente mauvaise humeur et ce n'est pas au président que ce marchandage devait nuire devant l'opinion. Quelques mois après un incident semblable se renouvela ; le 3 février 1851 fut demandé un nouveau crédit de 1.800.000 francs pour frais de représentation du président. En vertu d'un mot d'ordre de la Montagne et de plusieurs députés royalistes, n'accorder à Louis-Napoléon Bonaparte ni une heure de prorogation ni un écu, 396 voix contre 294 repoussèrent le crédit. Des souscriptions volontaires étaient toutes prêtes à s'organiser pour le remplacer, et au delà ; le président les refusa, préféra vendre quelques voitures et congédier quelques domestiques, et sa popularité n'eut pas à en souffrir, bien au contraire.

D'autres, à sa place, auraient pu être tentés de peindre sous des couleurs assez sombres l'état des affaires, afin d'incliner les esprits à un changement qui ne pouvait manquer de lui être profitable ; tout au contraire, dans son message à l'assemblée du 12 novembre 1850,

il s'appliquait à présenter en beau la situation, même politique, mais surtout économique, du pays. Il affirmait que le déficit de 1849, qu'on avait craint de voir s'élever à 300 millions, ne dépasserait point 200, que celui de 1850 serait très atténué, que 1851 verrait la réalisation de l'équilibre, insistait sur la facilité du recouvrement des contributions directes, même avant l'heureux dégrèvement de 27 millions dont elles venaient d'être l'objet, espérait la prochaine organisation d'une société de Crédit foncier, se félicitait que la population eût rappris le chemin des caisses d'épargne depuis 1849, vantait le relèvement du commerce, rappelait que 574 kilomètres de chemins de fer avaient été ouverts en 1849, 152 en 1850, et comptait en voir davantage en 1851. Cet optimisme voulu était loin d'être partagé par l'opinion générale et l'on en eut la preuve quand en février 1851 fut présenté le projet de budget de 1852. Fould, ministre des finances jusqu'au 24 janvier 1851, et à la veille de le redevenir le 10 avril (le comte de Germiny occupa ce ministère entre ces deux dates) prévoyait pour 1852 1.382 millions de recettes et 1.372 de dépenses, ou plutôt, avec 75 millions de travaux extraordinaires, 1.447 ; c'étaient à peu près exactement les chiffres du budget voté le 8 août 1847 pour l'année 1848, mais avec cette différence essentielle que l'amortissement figurait alors aux dépenses, tandis que maintenant, figurant à la fois aux recettes et aux dépenses, il avait en réalité cessé d'exister. L'amortissement était en effet inexorablement condamné par les événements de 1848, et pour qui s'était résigné à en faire le sacrifice, au moins momentané, la situation pouvait paraître favorable ; telle était la manière de voir de Fould : il ne pensait point que le découvert total dépassât 646.875.000 dont 260.800.000 d'avant 1848, 3 millions de 48, 253 de 49, 105 de 50 et il prévoyait des plus-values de recettes, devant réduire à 616 millions le découvert à la fin de 1851 (1). Telle n'était point l'impression dominante dans les bureaux de l'Assemblée quand ils commencèrent l'examen de ce projet de budget ; Passy déclarait la situation grave, et croyait chimérique d'attendre des plus-values d'impôt tant que ne seraient pas revenus des temps de calme et de prospérité ; Mortimer Ternaux, Benoit d'Azy, inquiets de la situation politique et bien convaincus de l'impossibilité d'une amélioration

(1) Fould était au-dessous de la vérité. Les chiffres véritables du découvert sont les suivants :

Découvert existant au 1er janvier 1848	292.543.000
Découvert s'y étant ajouté de 1848 à 1851 inclus. . .	359.374.163
	651.917.163

quelconque tant que l'avenir du pays ne serait point assuré, partageaient cette manière de voir ; Mathieu Bodet faisait remarquer en outre que le grand espoir d'une diminution de dépense avait reposé sur la persuasion où l'on était que des réductions considérables étaient toujours possibles sur l'armée et la marine, que deux commissions avaient été chargées d'en examiner les moyens, mais que maintenant un des membres les plus éminents de ces commissions venait de déclarer qu'il n'y avait plus rien à espérer de ce côté, et qu'une seule ressource restait pour éviter le déficit, un ralentissement plus grand encore des travaux publics ; surtout — et ici la majorité tout entière se trouvait d'accord — concéder à des compagnies privées les travaux restant à faire et éviter d'en charger un budget déjà trop lourd.

C'est sous ces impressions que s'ouvrit le 5 mars un commencement de discussion du budget de 1852. La cause des économies y fut comme à l'ordinaire énergiquement soutenue, surtout par Raudot ; malgré la proximité des élections quelques voix courageuses osèrent demander le rétablissement de l'impôt du sel. De ce nombre fut Berryer qui osa même joindre à cette proposition une disposition mieux faite encore pour irriter les hommes de 1848 ; il demanda le 11 mars le rétablissement, au moins temporaire, des deux décimes par kilo sur le sel supprimés par la loi du 27 décembre 1848, pour rembourser aux contribuables, par une remise de 44 millions pendant les quatre années 1852, 1853, 1854 et 1855 sur les rôles des quatre contributions directes, les 176 millions (exactement (174.212.404) (1) auxquels il estimait ce que les 45 centimes, de funeste mémoire, leur avaient coûté. De la Montagne surgirent aussitôt pour riposter à cette demande quantité de propositions pour effectuer ce remboursement par la reprise du fameux milliard dit des émigrés, auquel il semble donc que l'on crût encore dans cette partie de la Chambre. La proposition Lagrange fut ainsi formulée ; le milliard d'indemnité donné aux émigrés sera remboursé à l'Etat, intégralement et avec les intérêts, par les parties prenantes, leurs héritiers et ayants droit ; partie de ce remboursement sera affectée au remboursement des 45 centimes, l'excédent sera capitalisé, et les revenus en seront appliqués à l'abolition complète de l'impôt du sel et de celui des boissons. Celle de Ducoux, tendant au même but, en différait par les moyens et allait beaucoup plus loin ; elle créait un impôt extraordinaire de 25 millions sur tous les

---

(1) Ce n'est pas le chiffre pour lequel les 45 centimes figurent dans le budget rectifié de 1848. Bien des points, d'ailleurs, restent obscurs dans l'histoire des 45 centimes et il est difficile d'arriver à des chiffres tout à fait précis.

revenus des bénéficiaires de la loi d'indemnité du 27 avril 1825 jusqu'à concurrence de la somme de 1 milliard ; cette somme, après prélèvement de 174.212.404 pour le remboursement des 45 centimes, servirait à des décharges sur les quatre contributions directes au profit de tous les contribuables, autres que les bénéficiaires sus-indiqués. Berryer ayant alors retiré sa proposition les Montagnards s'empressèrent de retirer les leurs, qui n'avaient été au fond qu'une malice. Mais il leur arriva d'en faire d'autres plus sérieuses et bien faites pour épouvanter les esprits, qui s'émouvaient alors bien plus facilement qu'aujourd'hui. Un membre demanda l'abolition du budget des cultes ; un autre, Hennequin, l'impôt sur le capital et l'impôt sur revenu. Sauteyra s'en prit aux octrois, au sujet desquels il polémiqua avec Léon Faucher. Faucher soutenait que la population n'avait retiré aucun avantage des prétendues réformes faites dans l'octroi parisien en 1848, qu'il en serait de même avec une abolition générale, et que le but ou tout au moins la conséquence d'une aussi imprudente proposition était d'introduire l'impôt sur le revenu par la petite porte ; un impôt sur le revenu qui devrait se monter à 150 millions tout en ne pesant que sur environ 1.500 communes (exactement 1.438), alors que l'impôt général sur le revenu mobilier proposé par Goudchaux ne se montait qu'à 60 millions et celui sur le revenu général de Passy qu'à 60 millions également. La fin de la session arriva sans que la discussion eût abouti, et quand l'Assemblée reprit ses travaux la tension toujours croissante de ses rapports avec le président laissa au second plan les questions budgétaires. Le budget de 1852 n'était encore qu'à l'état de projet (1.379 millions et demi de recettes, 1.384 de dépenses (rapports des 8 et 17 juillet), lorsque le coup d'Etat se produisit.

Les résultats généraux des quatre années 1848-1851 ont été les suivants : recettes totales, 5.991.857.901 ; dépenses totales, 6.351.232.064 ; découvert, 359.374.163.

Situation économique et financière vers la fin de 1851. — La période parlementaire de l'histoire de la seconde République n'avait pas été funeste à nos finances comme l'avait été la période précédente, la période révolutionnaire ; elle n'avait pas vu se commettre de lourdes fautes, et quelques améliorations fiscales, quelques tentatives courageuses d'économie, s'y étaient produites. Mais le calme n'était jamais complètement revenu dans les esprits ; le souvenir des bouleversements passés, la crainte de bouleversements futurs, empêchaient la France de se remettre pleinement au travail, et bien que le mouvement commercial accusât des progrès (1.675 millions au commerce spécial en 1847, 1.923 en 1851) l'industrie n'avait pas retrouvé

toute sa prospérité, la Bourse toute sa vigueur, la Banque toute son activité (1), la richesse publique tout son progrès d'avant la révolution. Tandis que le total des opérations de la Banque de France s'était monté en 1847 (en ajoutant à la Banque celles des banques départementales qui lui furent incorporées en 1848) à 2.714 millions, ce chiffre, tombé à 1.874 millions en 1848, resta encore à 1.328 en 1849, à 1.481 en 1850 à 1.592 en 1851 ; en particulier les escomptes du papier de commerce, de 1.329 millions à Paris en 1847, de 692 en 1848, n'avaient été que de 256 en 1849, de 360 en 1851 : les *minima* du portefeuille des effets escomptés à Paris avaient baissé dans ces 3 ans de 23.900.000 à 21.100.000 ; et il fallait remonter jusqu'à 1832 pour trouver un chiffre plus bas, 18 millions. Le rapport de d'Argout, gouverneur de la Banque, en 1853, notait aussi une diminution fâcheuse dans la durée et dans le montant des effets escomptés. Quelque progrès, encore très modeste, se manifesta en 1850 : la Banque (tout entière, avec ses succursales) escompta 500 millions dans le premier semestre de 1850, puis 676 dans le second. Le fait inverse eut lieu en 1851 ; 667 millions dans le premier semestre, 571 dans le second, et si la chute ne fut pas plus profonde c'est parce que Paris donna en décembre des chiffres favorables (54 millions à la Banque centrale contre 27 en novembre) ; l'influence du coup d'Etat sur le mouvement des affaires fut dès le début très marquée.

La même langueur s'était fait remarquer en fait de chemins de fer. Février avait trouvé la France à cet égard très en arrière de la plupart des autres pays vraiment importants de l'Europe, mais travaillant avec énergie à rattraper le temps perdu. Des lignes déjà très prospères, Nord, Paris-Orléans, Paris-Rouen, Saint-Etienne à Lyon, etc. (pour 21, exploitant 1.909 kilomètres ayant coûté 702.400.000, 85 0/0 avaient été payés par les compagnies et 15 0/0 par l'Etat) avaient été concédées à des compagnies, soit avec, soit sans prêts ou subvention, soit avec, soit sans garantie d'intérêts. Beaucoup eurent à traverser de rudes épreuves dans les premiers temps de la révolution, destructions, menaces d'incendie, séquestre, etc., mais les surmontèrent : en 1850 celles d'Orléans et Rouen ne virent pas leurs actions tomber au-dessous du pair, 500 francs, mais toutes les autres furent violemment touchées. On a calculé que pour 16 compagnies ayant exécuté ou entrepris 2.136 kilomètres de chemins de fer et versé un capital de 548 millions, ce capital se trouvait réduit à 376 et demi. L'Etat manquait de ressources, les capitaux manquaient de

---

(1) A la Banque centrale seule 1.372 millions d'opérations en 1847 : 808.651.481 en 1848 : 548 millions en 1849.

confiance. Le capital-actions des 25 compagnies existant en 1851, qui valait, au pair, 740.032.000, et qui avait valu en janvier 1848 764.446.904, valait :

En décembre 1848.	498.117.775
décembre 1849.	564.415.040
décembre 1850.	589.999.930
décembre 1851.	700.827.545

La perte considérable se réparait donc peu à peu, mais il s'en fallait encore de beaucoup qu'elle le fût complètement (1). Encore en 1851, par exemple, les 75 millions qu'avaient versés les actionnaires du Paris-Strasbourg n'en valaient plus que 38. Il était urgent qu'on s'efforçât de rassurer les capitaux.

Pendant les années 1845, 1846 et 1847 la dépense cumulée de l'Etat, des compagnies et des localités pour les chemins de fer s'est montée à environ 618 millions ; pendant les trois années 1849, 1850 et 1851, elle a été de 317 (2). La recette kilométrique moyenne, de 43.154 en 1847, tomba à environ 30.500 en 1848 et 1849, 32.802 en 1850, 32.680 en 1851 (3). Ce n'est pas sans quelque raison qu'on a compté les chemins de fer au nombre des victimes de la révolution de 1848.

Cependant il n'y eut pas d'arrêt complet, et le réseau exploité passa d'environ 1.800 kilomètres au 31 décembre 1847, à 3.544. En 1849 furent inaugurés les tronçons de Paris à Epernay et de Tours à Angers ; en 1850, de Bourges à Nevers, de Châlons à Vitry, de Frouard à Nancy ; en 1851, d'Angers à Nantes, de Tonnerre à Dijon, etc. La grosse question restait toujours la jonction de Paris à la Méditerranée, si déplorablement interrompue par le désastre de la compagnie en 1848. Bineau, alors ministre des travaux publics, s'efforça en 1850 de faire de nouveau concéder à l'industrie privée cette ligne essentielle et urgente. Grévy combattit cette idée et préconisa construction par l'Etat, bien qu'il dût en coûter encore 260 millions, affirmant qu'il importait peu que ce fût l'Etat ou des

---

(1) On le sentait si bien qu'une tentative fut faite pour assurer aux porteurs d'actions ou d'obligations la facilité d'escompter leurs titres, par l'établissement, le 17 juillet 1850, auprès du Comptoir d'escompte de Paris, d'un sous-comptoir des chemins de fer, au fonds social duquel les compagnies elles-mêmes contribuèrent à raison de 1 franc par 1.000 francs du capital nominal de leurs actions et de 1 franc par chaque obligation émise. Ce sous-comptoir rendit quelques services, mais dans une mesure bien restreinte ; il fit en 11 mois pour 13.368.000 francs d'affaires.

(2) Picard, *Les chemins de fer français*, IV, 830.

(3) *Ibid.*, IV, 899.

compagnies qui empruntassent. Cette théorie étatiste fut vivement combattue par Faucher, pour qui l'Etat était un meunier attendant tranquillement que l'eau vienne à son moulin, tandis qu'une entreprise privée s'ingénie pour l'y faire venir ; par Raudot, qui rappela combien nous avaient coûté les canaux de la Restauration et combien dans les mains de l'Etat ils nous coûtaient cher encore ; par Vitet, qui montra que si l'Etat émettait un emprunt le cours des fonds publics ne manquerait pas d'en être gravement affecté. 443 voix contre 205 rejetèrent le projet Grévy (9 avril 1850) et on vota la concession soit à une soit à deux compagnies distinctes mais solidaires (on craignait qu'une ligne de Paris à Avignon dépassât les forces d'une seule compagnie, d'où la pensée de la diviser en deux, de Paris à Lyon et de Lyon à Avignon) avec subvention et garantie d'intérêts. L'Assemblée se décida pour deux compagnies ; mais l'adjudication fut impossible. Il en fut fait cependant une considérable, celle de Versailles à Rennes, par la loi du 13 mai 1851, à une compagnie surtout anglaise, celle de MM. Stokes, Geach, Fox, Henderson, etc. ; l'expérience ayant démontré que les concessions trop courtes et trop onéreuses pour les compagnies étaient une des grandes causes de la stagnation des chemins de fer, celle-ci fut faite pour 99 ans et avec garantie d'un intérêt de 4 0/0 sur un capital de 55 millions. Ainsi on s'acheminait pas à pas vers les solutions rationnelles. Une suggestion heureuse avait été faite par Paulin Talabot dans sa brochure *l'Achèvement des chemins de fer* ; diviser le capital en deux parties, actions, et obligations émises avec la garantie de l'Etat. L'idée sera appliquée en grand un peu plus tard, quand le gouvernement renoncera à imposer aux C[ies] des conditions trop dures, étendra la durée des concessions, facilitera les fusions, et quand le crédit public se sera raffermi.

CHAPITRE VI

La dictature de Louis-Napoléon Bonaparte

Les biens de la famille d'Orléans. — Les événements du 2 décembre allaient entraîner de considérables modifications dans le domaine financier comme dans tous les autres. Investi jusqu'à la réunion du prochain Corps législatif (qui ne devait s'ouvrir que le 29 mars 1852) d'une dictature qui d'ailleurs devait à peu près se prolonger après la mise en application de la Constitution du 14 janvier 1852, Louis-Napoléon Bonaparte recevait le droit de rendre des décrets qui auraient force de loi, et allait faire de ce pouvoir souverain un usage tantôt blâmable et tantôt bienfaisant.

Un des premiers actes de sa dictature financière fut malheureusement dicté par ses griefs personnels contre la dynastie déchue. Deux décrets du 22 janvier portèrent, l'un obligation aux membres de la famille d'Orléans de vendre dans le délai d'un an leurs biens situés en France, considérant « que de pareilles mesures sont toujours d'ordre et d'intérêt public ; qu'aujourd'hui plus que jamais de hautes considérations politiques commandent impérieusement de diminuer l'influence que donne à la famille d'Orléans la possession de près de 300 millions d'immeubles situés en France » ; l'autre — *le premier vol de l'aigle,* dirent les orléanistes fidèles — confisquait au profit de l'Etat les biens dont Louis-Philippe avait fait donation à ses enfants sous réserve d'usufruit le 7 août 1830, deux jours avant d'avoir accepté la couronne, en vertu de l'ancien droit public de France qui voulait que tous les biens appartenant aux princes lors de leur avènement au trône fussent de plein droit et à l'instant même dévolus au domaine de la couronne. En conséquence la donation du 7 août était frappée de nullité, Louis-Philippe étant alors déclaré roi par les deux Chambres, et la loi du 2 mars 1832 n'ayant pu valider un acte nul au moment où il avait été fait. Le décret considérait en outre que les droits de l'Etat ainsi sauvegardés « il

restait à la famille d'Orléans plus de 10 millions avec lesquels elle pouvait soutenir son rang à l'étranger ». Les biens passant ainsi à l'Etat seraient vendus et fourniraient : 10 millions aux sociétés de secours mutuels ; 10 millions pour l'amélioration des logements ouvriers dans les villes manufacturières ; 10 millions à des institutions de crédit foncier ; 5 millions à une caisse de retraites en faveur des desservants les plus pauvres : le surplus serait réuni à la dotation de la Légion d'honneur pour constituer aux militaires qui y seraient promus des allocations annuelles de 250 francs pour les légionnaires, 500 pour les officiers, etc., et ainsi de suite jusqu'aux Grand Croix, 3.000 ; il serait institué enfin une médaille militaire donnant droit à 100 francs de rente viagère, et un château national serait affecté à l'éducation des filles des médaillés. Ainsi tout le monde, ouvriers, agriculteurs, clergé, militaires, recevrait sa part des dépouilles du ci-devant roi des Français. Vingt ans après la blessure était toujours à vif et Montalivet, dans un article fulminant de la *Revue des Deux Mondes* (décembre 1871), faisait remonter à cette spoliation la responsabilité des attentats de la Commune : « Quand un peuple sort des mains de son gouvernement moins généreux, dévoré d'appétits grossiers, qu'il accepte avec plus d'indifférence curieuse que de salutaire indignation les déclamations contre toutes les bases de la société, on peut tenir pour certain... que ce peuple a dévié de la voie naturelle de l'humanité, sous des influences continues et insensibles, et qu'il n'est pas le plus grand coupable. Le grand coupable c'est le gouvernement qui, au lieu de s'adresser aux mâles vertus du peuple et de lui en donner l'exemple, aura exploité dans son intérêt ses plus mauvais penchants... Le président ne s'est servi du pouvoir dont il s'était violemment emparé que pour porter la main sur la propriété en confisquant les biens de la famille d'Orléans. Comment s'étonner que de tels germes déposés et nourris dans le cerveau et le cœur perverti d'une démagogie sauvage s'y soient développés, y aient grandi, et y aient produit, à 20 ans de distance... d'autres attentats contre les personnes, et le retour par en bas de la confiscation dont l'exemple était parti de si haut ». On n'est pas bon juge dans sa propre cause et Montalivet exagère ; le second Empire n'a pas enseigné à la France le mépris du droit de propriété. Mais il reste incontestable que ce jour-là il lui a donné atteinte, que cette confiscation fut une injustice et une faute politique que les plus dévoués serviteurs du prince, Morny, Flahaut, Achille Fould, s'efforcèrent en vain d'empêcher ; quatre de ses ministres, Morny, Magne, Fould, Rouher, le quittèrent à cette occasion, et Saint-Arnaud se serait retiré aussi sans les instances personnelles du futur empereur. D'où la formation d'un nouveau

cabinet dans lequel les finances passèrent à Bineau. Napoléon, d'ailleurs, ne tint jamais rigueur à ceux qui lui avaient ainsi manifesté leur désapprobation, ni même à ceux qui osèrent, en cette occasion, lui résister ; Cornudet, qui au Conseil d'Etat se prononça comme rapporteur contre la légalité du décret et fut révoqué, ne tarda pas à être réintégré, les conseillers qui se prononcèrent dans le même sens eurent autant de part que les autres aux faveurs impériales, et quant à Morny, Magne, Fould, Rouher, il suffit de citer leurs noms pour rappeler que leur protestation ne nuisit en rien à leur carrière. Le gouvernement ne tarda pas lui-même à esquisser un certain retour en arrière ; sous prétexte que les biens dont l'aliénation est la plus urgente sont ceux dont la conservation est la plus onéreuse, un décret du 27 mars substitua des bois de l'Etat dont l'aliénation était autorisée par la loi de finances de 1850 pour constituer les 35 millions (1) composant les premiers articles du grand programme de donation tracé par les décrets du 22 janvier. La vente des biens confisqués fut maintenue en principe, mais tardivement réalisée. Plus tard une loi du 10 juillet 1856 alloua trois inscriptions de rente de 200.000 francs 3 0/0 aux héritiers de la reine des Belges, de la duchesse de Saxe Cobourg Gotha et de la duchesse de Wurtemberg, filles de Louis-Philippe, par la raison que la dot d'une princesse qui quitte son pays pour entrer dans une famille étrangère peut être considérée comme une des conditions qui ont déterminé le mariage (2). Une réparation plus complète devait être donnée aux d'Orléans par la loi du 21 décembre 1872 qui leur rendit les biens meubles et immeubles non vendus, et facilita par des faveurs spéciales en fait d'enregistrement les reventes faites dans le délai d'un an par les acquéreurs des biens vendus.

Conversion du 5 0/0. — Comme si le nouveau régime eut mis une sorte de coquetterie à mettre en opposition les lenteurs bien connues du régime parlementaire et les avantages de l'action rapide et énergique dont il s'enorgueillissait volontiers, il n'attendit pas la réunion du Corps législatif pour réaliser enfin cette réforme depuis de longues années attendue et désirée, mais toujours arrêtée par la Chambre des pairs et par l'opposition royale, la conversion du 5 0/0. Le moment était favorable : le 2 décembre, rassurant les intérêts, avait été l'origine d'un mouvement de hausse très marqué ; le 5 0/0

(1) A la fin de 1865 le versement des 35 millions était presque achevé (34.771.572). L'aliénation des forêts de l'Etat qui y étaient destinées avait produit 31.066.000.

(2) Seuls les héritiers de la reine des Belges profitèrent de cette loi.

qui était coté 91,45 le 29 novembre 1851, montait à 96,50 le 8 décembre, à 106,50 le 7 janvier, et s'il descendit un peu par la suite ce fut précisément parce que la conversion était prévue. Elle vint, en effet, et ce fut comme une victoire de la dictature sur les infirmités du régime parlementaire ; on tenait à bien établir qu'un gouvernement fort, fondé sur la large base du suffrage universel, n'a pas à compter, pour faire le bien, avec les obstacles qui arrêtent les gouvernements faibles. Telle est la principale raison de la hâte que mit Bineau à engager l'affaire. La prudence eût peut-être demandé d'attendre que le Trésor fût plus au large, et le pair atteint depuis plus longtemps ; mais on avait déjà tant attendu qu'on voulait cesser d'attendre et on avait d'ailleurs le sentiment de sa force. Aussi les critiques graves souvent adressées à cette opération semblent exagérées ; il est peu vraisemblable que Bineau se soit engagé dans cette affaire sans s'être assuré de l'appui des banques, qui lui fut en effet très nécessaire. Le 8 mars le 5 0/0 était à 103,10, comprimé dans son ascension vers des cours plus hauts par la perspective même de la conversion : le cours du 3 0/0, 68, indiquait mieux le véritable taux du crédit public : on risquait peu en offrant 4 1/2 ; la tendance générale était à la baisse du taux de l'intérêt ; la Banque de France venait, le 3 mars, d'abaisser de 4 à 3 le taux de l'escompte, et le Trésor lui-même à 3 0/0 l'intérêt de ses Bons à 1 an, à 2 0/0 ceux de 5 à 11 mois, à 1 1/2 ceux de 4 à 5 mois. Le décret du 14 mars donna donc aux porteurs de 5 0/0 un délai de 20 jours pour opter entre un remboursement au pair et un titre de 4 1/2 par 5 francs de rente, garanti pendant 10 ans contre une conversion nouvelle. On put craindre un moment que l'opération échouât et que les demandes de remboursement fussent nombreuses ; le 16 mars le 5 0/0 tomba à 100,60, les 18 et 19 à 99 (1). Mais le concours de la haute banque ne fit pas défaut à un gouvernement qu'elle appréciait fort. La Caisse des dépôts et consignations, la Banque de France, les receveurs généraux, les principales maisons de la place de Paris, Péreire, Rothschild, répondirent par de grands achats de rente aux efforts des baissiers. Sur 3.586.902.000 de capital nominal les demandes de remboursement ne dépassèrent point 78.515.705 ; sur 187 millions de rentes existantes, 175.664.020 acceptèrent la conversion et se transformèrent ainsi en 158.097.609 de rentes 4 1/2 ; l'économie fut de 17.566.411, dont moitié pour l'année 1852, où le coupon semestriel du 22 mars était encore payé intégralement. En fait, l'économie ne fut guère que de 16 millions, des subventions

(1) On a parfois attribué cette baisse au fait que le budget de 1852 venait, le 17, d'être arrêté par décret, sans attendre la réunion du Corps législatif.

ayant dû être accordées à la Légion d'honneur, aux Invalides de la marine, à la Caisse des retraites de la vieillesse, dont les ressources auraient été trop diminuées par la conversion. Puis un décret du 27 avril 1852 ordonna l'inscription de 4.403.436 francs de rentes 3 0/0 en échange de 4.475.655,90 de rentes 4 1/2, considérant « que pour terminer les opérations rendues nécessaires par cette mesure, il y a lieu de substituer des rentes 3 0/0 à des rentes 4 1/2 », formule vague n'exprimant pas la vraie raison, à savoir, sans doute, payer les banques de leur concours en leur donnant des rentes plus susceptibles de hausse. Telle quelle cette conversion, peut-être un peu trop hâtive, mais réussie, mais profitable, inaugure brillamment l'histoire financière du second Empire.

Budget de 1852. — On se rappelle que le budget de 1852 n'était pas encore voté au moment du coup d'Etat ; il avait fait simplement l'objet d'un rapport de Passy qui en évaluait les dépenses à 1.452.598.000 et d'un autre de Gouin en évaluant les recettes à 1.289.880.480. Un décret du 11 décembre 1851 autorisa la perception des impôts jusqu'au 1er avril 1852 et ouvrit aux ministres des crédits provisoires. Sans attendre la réunion du Corps législatif, un décret du 17 mars 1852 fixa ce budget. Malgré sa date tardive il n'était pas encore affecté, cependant, ou ne l'était que d'une manière toute provisoire, par les grands changements politiques résultant des événements récents ; c'est ainsi, par exemple, que le traitement du président de la République, qui allait être porté à 12 millions par sénatus-consulte du 1er avril, ne figure encore au budget de 1852 que pour 1.500.000 (avec mention que ce chiffre est provisoire, il est vrai) ; et c'est aussi grâce à la suppression — toute provisoire — de l'indemnité législative, que le chapitre des dotations des pouvoirs publics tombe, de 1851 à 1852, de 8.992.620 à 5.775.600. Aussi le budget de 1852 ne saurait-il donner que des indications très insuffisantes sur les tendances financières du nouveau régime.

Tel qu'il est cependant il ne saurait à bien des égards passer inaperçu. Deux nouveaux ministères y apparaissent, le ministère d'Etat (pour le comte de Casabianca et bientôt après pour Achille Fould), qui a dans son domaine les palais nationaux et les manufactures nationales, et la question toujours pendante de l'achèvement de la cour du Louvre et de la réunion du Louvre et des Tuileries, et le ministère de la police générale (pour M. de Maupas) ; d'autre part l'agriculture et le commerce sont réunis à l'intérieur et les ministères sont ainsi portés au nombre de 10. Les dépenses de chacun d'eux diffèrent en général assez peu de celles qui étaient portées dans le budget de 1851 ; les seules différences un peu remarquables portent

sur la guerre, 329 millions au lieu de 307, et sur la marine (117 au lieu de 106). Aux finances, s'il paraît y avoir diminution de près de 11 millions, c'est parce que la subvention aux caisses de retraite des administrations financières (11.155.000 francs), comptée précédemment parmi les dépenses des finances l'est maintenant — innovation d'ailleurs assez heureuse — au chapitre de la dette viagère, à côté d'un autre crédit que le gouvernement se devait à lui-même de s'empresser d'établir, 2.700.000 francs de secours viagers à d'anciens militaires de la République et de l'Empire. Pour tous les autres ministères, des augmentations sans importance de 1 ou 2 millions au plus. Au total les dépenses sont prévues pour 1.503.398.846 (dont 1.430 millions de dépenses ordinaires et 73 de dépenses extraordinaires) au lieu des 1.434 1/2 qui avaient été prévues pour l'année 1851, et supérieures d'environ 54 millions aux recettes (1), 1.449.413.000 au lieu de 1.371 millions ; les prévisions pour l'enregistrement, le timbre et les domaines (270 au lieu de 233), pour les douanes et sels (159 et demi au lieu de 152 et demi), pour les contributions indirectes (317 millions au lieu de 294), pour les postes (près de 46 au lieu de 40), sont fortement augmentées, et l'on espère bien, et Bineau le répète avec une assurance qui sera d'ailleurs justifiée par les faits, que des plus-values sont néanmoins certaines (2). C'est dans les recettes qu'apparaissent le plus d'innovations. Le nouveau gouvernement est, on le sait, favorable aux impôts indirects que recommandent les économistes et les financiers, et le futur empereur a lui-même comparé la richesse publique à un fleuve que l'on risque de tarir si on s'attaque à sa source, mais dont on peut détourner une large masse sans altérer son cours lorsqu'il a acquis toute sa force, affirmant ainsi sa conviction que les impôts sur la consommation doivent être préférés aux impôts sur la production, toujours dangereux. Cependant on ne rétablit point dans son intégralité l'impôt sur le sel ; on se borne à établir un droit de 10 francs par 100 kilos sur les sels destinés à la fabrication des soudes. Les principaux changements (préparés d'ailleurs par la commission d'enquête qu'avait établie l'Assemblée législative) portent sur l'impôt des boissons et visent, contrairement à la pseudo-réforme du gouvernement provisoire, à dégrever la consommation familiale. Les droits d'entrée sont diminués de moitié et les taxes

(1) Dont 139 à 140 de ressources extraordinaires (remboursements des compagnies de chemins de fer, 15 millions d'aliénation de bois de l'Etat, 77 millions de la réserve de l'amortissement).

(2) Dès 1852 il y eut 1.800.000 francs de plus-value en février, 5 millions en mars, 9.600.000 en avril, et de longtemps cet heureux mouvement ne s'arrêtera plus.

d'octroi qui resteraient plus élevées que les droits ainsi réduits devront être abaissées au même niveau dans le délai de trois ans à partir du 1er janvier 1853 ; le droit de détail est ramené au taux de 15 0/0 où il était avant la réforme de 1830, mais il ne sera plus perçu comme auparavant sur les expéditions de 100 litres et au-dessous ; les quantités de 25 litres et au-dessous demeureront seules sujettes au droit de détail, les quantités supérieures étant désormais soumises au droit de circulation. Le Trésor renonçait à partir du 1er mai 1852 à son prélèvement de 10 0/0 sur le produit net des octrois, acheminement certain à un abaissement des octrois eux-mêmes. La diminution du coût de la vie pour ces masses populaires qui lui avaient avec tant d'enthousiasme accordé leurs suffrages a toujours été un des vœux les plus chers de Napoléon III. — Tenant compte de nombreuses réclamations le budget de 1852 autorisa la ville de Paris à établir, pour la répartition de son contingent aux portes et fenêtres, un nouveau tarif calculé à la fois d'après la valeur locative et d'après le nombre des ouvertures.

Modifications dans les traitements des fonctionnaires. — Sauf pour le Conseil d'Etat, aux membres duquel la Constitution du 14 janvier 1852 attribuait un traitement de 25.000 (1), et pour les sénateurs, à qui le président de la République pourrait accorder une dotation personnelle ne pouvant excéder 30.000 francs, cette Constitution était muette sur les traitements des grands corps de l'Etat. Mais il n'était douteux pour personne qu'une réaction contre la parcimonie de la Constituante était dans les intentions du nouveau régime, et d'ailleurs le fait même que le Conseil d'Etat devait recevoir 25.000 impliquait des relèvements analogues pour les corps qui, comme la cour de cassation, la cour des comptes, lui avaient été généralement assimilés ; relèvements qui par voie de conséquence auraient eux-mêmes leur répercussion aux divers degrés de l'échelle administrative. Déjà les ministres étaient remontés des 48.000 auxquels 1848 les avait réduits à 100.000 (130.000 pour les ministres des affaires étrangères et de la guerre, tenus à plus de représentation). Mais c'est postérieurement à la promulgation du budget de 1852 (2) que parurent les divers décrets de rehaussement

(1) Par décret du 25 janvier le vice-président du Conseil d'Etat devait avoir 80.000 ; les présidents de section, 35.000 ; les conseillers d'Etat, 25.000 ; les maîtres des requêtes de première classe, 10.000 et ceux de seconde classe, 6.000 ; les auditeurs de première classe, 2.000.

(2) Cependant dès le 15 décembre 1851 avait été réglée l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, puis de la guerre, puis de la marine, puis de l'instruction publique.

des traitements. Dès le 19 mars fut réglée la question pour la cour des comptes et pour la cour de cassation. Le premier président et le procureur général de la cour des comptes avaient été en 1848 réduits de 30.000 à 20.000 (1) ; ils furent dédommagés, et au delà, en étant portés à 35.000 ; les présidents de chambre eurent 18.000 au lieu de 15.000, ce qui était exactement les ramener à leur situation de 1847 ; les conseillers, 15.000 comme en 1847, au lieu de 12 en 1848 ; tout cela avec effet du 1er avril 1852. Le 19 mars aussi la cour de Paris, fort atteinte par le zèle réformateur de la Constituante, fut ramenée aux chiffres de 1847 ; plus tard, le 20 octobre 1852, les premier président et procureur général des cours de Bordeaux, Rouen et Lyon furent portés à 25.000, ceux de Toulouse à 20.000. Le 9 mars les inspecteurs généraux de l'enseignement supérieur avaient été portés à 12.000, ceux de l'enseignement secondaire à 10.000, ceux de l'enseignement primaire à 8.000. Le décret du 27 mars s'occupa des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, considérant « que les traitements actuels sont hors de proportion avec l'importance de leurs attributions et le rang qu'ils occupent, et que le décret du 25 mars en étendant les attributions des préfets et, par suite, celles des sous-préfets et des conseillers de préfecture, a rendu cette disproportion plus sensible ». Les préfets avaient été fortement touchés par la Constituante. Le nouveau décret, soucieux de relever leur dignité et leur influence, donna 50.000 au préfet de la Seine (ainsi qu'au préfet de police), et partagea les autres en trois classes, huit à 40.000, dix-huit à 30.000, et le reste à 20.000 ; il spécifia que les préfets de troisième classe pourraient, après cinq ans de service dans cette classe, obtenir le traitement de la deuxième sans changer de résidence. Même disposition pour les sous-préfets qui eurent dorénavant 8.000, 6.000 et 4.500. Les conseillers de préfecture, mis au dixième des traitements des préfets avec toutefois un minimum de 1.200, durent avoir 3.000, 2.000 et 1.600. Les 4/5es des sommes

---

(1) La cour des comptes était très bien vue du pouvoir, et déjà un décret du 15 janvier venait de rétablir le nombre de ses conseillers tel qu'il était avant le décret du 2 mai 1848, par lequel « le gouvernement provisoire avait opéré dans son sein des réductions que le plus sévère esprit d'économie ne commandait pas, puisqu'elles étaient incompatibles avec le bien du service, et qu'il est maintenant constaté, par une expérience de quatre années, que la cour des comptes ainsi mutilée ne peut suffire à ses travaux, et qu'il en est résulté, malgré le zèle des magistrats, un arriéré considérable dans le jugement des comptes ». Même une quatrième chambre temporaire, de cinq conseillers, était instituée, spécialement chargée des comptes des communes et des établissements de bienfaisance.

allouées aux préfets pour frais d'administration furent affectés aux traitements des employés de leurs bureaux et non plus comme auparavant les 7/10es; d'où une légère amélioration pour cette catégorie de fonctionnaires, jusque-là très déshérités.

Les membres du corps diplomatique, les cardinaux, archevêques et évêques, ne furent pas non plus oubliés. Ces augmentations de traitements, inévitables avec la transformation monarchique de nos institutions à laquelle l'opinion tendait de plus en plus, commencèrent à peser sur le budget de 1852.

Budget de 1853. — Celui de 1853 fut une des premières choses dont eut à s'occuper le premier Corps législatif, ce Corps législatif élu le 29 février 1852 et de l'élection duquel les préfets auraient pu ne point se mêler, tant étaient grands alors le prestige et l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte et tant l'opposition était réduite à l'impuissance. Ce Corps législatif était tout dévoué au gouvernement: dévouement qui ne l'empêchait point, cependant, de souffrir (et parfois de le montrer) de la situation effacée qui lui était faite, de son mutisme presque obligatoire, de sa dépendance du Conseil d'Etat armé du pouvoir de rejeter sans phrases ses amendements, et du manque d'égards avec lequel la proclamation présidentielle du 2 décembre 1851, appelant au Conseil d'Etat les hommes les plus distingués et au Sénat les hommes illustres, avait semblé par là même ériger en règle que des députés ne seraient ni illustres ni distingués. Un certain désir de sortir de cette situation humiliée, et pas même, pécuniairement parlant, désirable, puisqu'à cette date aucune indemnité ne leur était encore accordée, désir qui n'allait pas toutefois jusqu'à la moindre idée de résister à un gouvernement que, instruits par l'exemple du règne de Louis-Philippe, ils étaient bien décidés à ne jamais ébranler, telle était leur disposition véritable ; et rien n'était plus propre à leur fournir des occasions de prouver qu'ils n'étaient pas tout à fait morts que la discussion d'un budget, où une opposition peut se vanter, souvent avec raison, de servir les véritables intérêts d'un gouvernement en lui tenant un peu tête. C'étaient d'ailleurs pour la plupart des hommes riches, indépendants par situation et par caractère, très dévoués au bien public, très ménagers des deniers de l'Etat, apportant dans la disposition de la fortune publique les qualités d'ordre et de prévoyance qui leur avaient servi à élever leur fortune particulière, et comme tels assez disposés à essayer de freiner si par hasard le gouvernement se laissait aller à la tentation de dépenses exagérées. Leur dévouement, quoi qu'on en ait dit, n'avait rien de servile, et il était éclairé.

Le projet de budget qui leur était soumis se montait à 1.489.341.358 en dépenses, dont 79.718.334 de dépenses extraordinaires, et à 1.409 millions de recettes ordinaires, grossies de 37 de recettes extraordinaires : il était donc inférieur de 13 millions environ à celui qui venait d'être décrété pour 1852, et dépassait de 57 celui qui avait été voté en 1847 pour 1848. Les profonds changements survenus depuis cette dernière date justifiaient aisément cette différence ; l'attention se portait et se porte maintenant plutôt sur les différences, modiques d'ailleurs, qui se remarquent entre le budget de la dictature et le premier budget de ce qui n'était pas encore officiellement l'Empire mais de ce qui l'était déjà réellement. De ces différences les plus remarquables sont pour la dette publique une diminution de 22 millions, due surtout à l'économie réalisée sur les arrérages du 5 0/0 devenu 4 1/2, et au contraire une augmentation notable sur le chapitre des dotations qui passe de 5.775.000 à 17.268.000, surtout à cause de l'élévation à 12 millions de la dotation du président. Les services généraux des ministères ne présentent pas de différences bien sensibles ; l'intérieur, avec le commerce et l'agriculture, tombe de 154.806.854 à près de 148, les travaux publics de 135 et demi à un peu plus de 123, la dotation des travaux extraordinaires restant d'ailleurs d'une année à l'autre à peu près la même, 65 d'abord et 64 ensuite ; la guerre est diminuée de 5 millions, 324 au lieu de 329, et les finances ne passent de 18.497.000 à 29.317.000 que parce que les 11.050.000 de subvention au fonds de retraite y sont cette fois réinscrits (1). Les cultes s'augmentent de 2 millions, 44.157.000 au lieu de 42.146.000. Dans l'ensemble les services généraux des ministères, dotés de 797.783.351 dans le budget de 1852, ne vont plus l'être que de 787.653.516 dans celui de 1853. Diminution assez inattendue et en contradiction avec ce qui s'est dit, et ce qui se disait déjà en ce temps-là, de la charge imposée aux budgets par l'augmentation récente des traitements des hauts fonctionnaires et des grands personnages de l'Etat. Il en était ainsi, cependant, malgré les relèvements de traitements dont on a vu plus haut le détail ; si le Conseil d'Etat, cette institution favorite entre toutes du nouveau régime, est beaucoup plus favorisé en 1852-1853 qu'en 1847 où il ne coûtait que 769.800, la différence entre 1852 (1.860.000) et 1853 (1.925.400)

(1) Il s'est posé à propos de ce crédit un fait extraordinaire et qui mérite d'être signalé. Dans la loi budgétaire du 8 juillet 1852 fixant le budget de 1853, telle qu'elle figure dans le recueil de Duvergier, les 11.050.000 ont été inscrits deux fois, aux finances et à la dette viagère ; mais dans ce dernier chapitre ils n'ont pas été *comptés*, bien qu'ils aient été *inscrits*. On ne les a pas additionnés en faisant le total de cette dette viagère, 45.679.000. Evidemment cette inscription a été le résultat d'une erreur matérielle.

est peu sensible ; et quant à la cour de cassation (975.800 en 1847 937.800 en 1852, 985.800 en 1853), à l'ensemble des cours d'appel (5.677.400 en 1847, 5.677.038 en 1852, 5.739.000 en 1853), des tribunaux de première instance (7.790.795 en 1847, 7.770.795 en 1852, 7.793.195 en 1853), ou à la cour des comptes (1.192.400 en 1847, 1.164.633 en 1852, 1.208.900 en 1853), elle est encore moins considérable. Serait-ce du côté des états-majors que la résurrection d'un régime napoléonien, condamné par son nom et ses origines à être militariste en dépit du fameux discours de Bordeaux, qu'il faudrait chercher des traces de profusion ? Pas encore, tout au moins, car voici le montant des crédits qui à ces trois dates leur étaient affectés : 17.958.569 en 1847 ; 15.909.043 en 1852 ; 16.039.350 en 1853. Le seul corps qui, à la date où nous sommes arrivés, bénéficie d'une augmentation bien sensible est celui des fonctionnaires administratifs des départements ; les préfets, sous-préfets, conseillers de préfecture etc., coûtent 3.211.000 en 1847, 2.632.000 en 1852, 4.240.150 en 1853, les abonnements pour frais d'administration des préfectures et sous-préfectures restant au chiffre immuable de 5.086.000. Quant à la magistrature on pourrait croire, d'après les fameux vers des Châtiments

Magistrats ! Maintenant que reprenant du cœur
Vous êtes bien certains que Mandrin est vainqueur,
Que vous ne serez pas obligés d'être intègres,
Que Mandrin dotera vos dévouements allègres,
Que c'est lui qui paiera désormais, et très bien,
Qu'il a pris le budget, que vous ne risquez rien,

. . . .

Accourez, acclamez, et chantez hosanna !

. . . .

Prosternez-vous devant l'assassin tout puissant
Et léchez-lui les pieds pour effacer le sang !..

qu'elle fut grassement et immédiatement payée de son dévouement au nouveau régime, et de la part qu'elle prit aux commissions mixtes : mais alors comment expliquer la stabilité du budget de la justice, 26.739.095 dans le budget prévu pour 1848, 26.415.634 dans celui de 1852, 26.628.045 dans celui de 1853 (1) ? C'est seulement en 1855 qu'il parviendra à 27.443.380 ; encore y aura-t-il dans ce

---

(1) Ni dans les virements ni dans les crédits extraordinaires ou supplémentaires des budgets de 1852 et 1853 n'apparaît la trace de largesses quelconques faites à des fonctionnaires ; les seules qui se manifestent sont celles auxquelles donnèrent lieu la proclamation de l'Empire et la constitution des Maisons impériales.

budget, de 1855 à 1858, des annulations de crédits, et Devinck, dans son rapport de 1858 sur le budget de 1859, citera ce ministère comme exemple des améliorations qu'il est possible d'obtenir, lorsqu'on a la volonté de les réaliser... et la force de résister aux exigences de la sollicitation.

Le point faible du budget de 1853 n'était pas l'exagération des dépenses, c'était plutôt la persistance du déficit, malgré la réduction opérée sur la dette, malgré les remboursements des compagnies de chemins de fer, et la continuation du détournement des 78 millions de l'amortissement de l'usage auquel ils étaient naturellement destinés. On restait toujours sous le poids des charges de la dernière révolution, et ces découverts persistants et s'accumulant menaçaient de porter la dette flottante, évaluée à 630 millions au 1er avril 1852, à 770 à la fin de l'année, quand s'y seraient ajoutés le découvert probable de 52 et les 78 millions de remboursements dus à la suite de la conversion. Voilà pourquoi M. de Chasseloup-Laubat exprima quelques craintes ; voilà pourquoi commença à se manifester dès cette session un certain courant, non pas d'opposition, le mot serait beaucoup trop fort, mais d'inquiétude, parmi ceux qu'on appellera sous l'Empire les *budgétaires*, hommes dévoués au pouvoir, mais jugeant bon de l'arrêter quelquefois, Chasseloup-Laubat, Ancel, Louvet, de Flavigny, etc. En ce moment ils blâmaient surtout la création du ministère de la police générale, d'où doubles dépenses de police, à son budget et à celui de l'intérieur, demandaient suppression des 800.000 francs inscrits au budget de l'intérieur pour dépenses secrètes ordinaires, retranchement de 10 millions sur la guerre, diminution des dépenses de l'administration centrale de l'intérieur, etc., en tout 18 millions. Le Conseil d'Etat, impitoyable, n'accepta que pour 1.635.000 de réduction sur les services généraux des ministères et pour 7 millions sur les subventions aux lignes de Paris à Cherbourg et de Bordeaux à Cette. Ce fut, gémissait Montalembert, un véritable massacre des Innocents. Gênée par sa position subordonnée, la commission n'osait d'ailleurs insister et indiquait, plutôt qu'elle n'exprimait, des avis. Sur la question des traitements elle était particulièrement mal à l'aise, ne pouvant pas, au nom d'un corps qui n'était point payé, dire que les autres l'étaient trop. « Il y a peut-être un peu de luxe, disait son rapporteur, dans la manière dont les présidents du Sénat, du Corps législatif, du Conseil d'Etat et de ses sections sont rétribués. Mais la majorité de la commission n'a pas osé émettre une demande formelle ; elle n'a pas voulu, quelque populaire que cela pût être, car elle sait quel est dans le pays le sentiment qui tant de fois s'est prononcé contre les gros traitements, se rendre l'interprète de ce

sentiment auprès de vous ; si c'est une erreur, ce qui a contribué à nous y entretenir c'est le profond sentiment de la position si indépendante dans laquelle la Constitution a placé le Corps législatif pour toutes ces questions de traitements... Mieux que toutes les Assemblées qui vous ont précédés vous pouviez dire au pays qu'il était assez grand pour rétribuer généreusement ses fonctionnaires ». Elle osa cependant trouver excessif le crédit de 6 millions au ministère d'Etat pour la réunion du Louvre aux Tuileries, car, faisant ainsi sans le savoir une critique anticipée de l'œuvre d'Haussmann, elle redoutait une surexcitation trop grande donnée au travail d'une classe d'ouvriers qu'on ne concentre jamais sans quelque danger dans une capitale surtout lorsque l'avenir ne peut continuer à leur offrir les mêmes moyens d'existence. « Votre commission, concluait le rapporteur, a profondément regretté les réponses faites à ses propositions. A une époque si avancée de votre session elle ne se dissimulait pas combien il est difficile qu'une discussion approfondie vous permît d'entrer dans les détails du budget, combien il est difficile aussi, avec le peu de temps qui vous reste, de vous servir du moyen que la Constitution elle-même vous a donné de faire connaître votre opinion ; nous voulons parler du renvoi au Conseil d'Etat des articles que vous n'adoptez point afin qu'ils puissent être modifiés d'un commun accord ». Interprétation un peu fantaisiste de l'article 40 de la Constitution qui disait nettement qu'un amendement à un projet de loi adopté par la commission du Corps législatif et rejeté par le Conseil d'Etat ne pourrait pas être soumis à la délibération du Corps législatif, et qui provoqua une lettre de blâme et un rappel à la Constitution de la part du ministre d'Etat. Quelques députés osèrent néanmoins parler pour ces réductions de dépense rejetées par le Conseil d'Etat ; Audren de Kerdrel regretta que le gouvernement ne fût pas mieux contrôlé dans l'exercice de sa gestion financière, affirma que beaucoup d'hommes sages et modérés, tout en faisant leur deuil du gouvernement parlementaire, appelaient néanmoins de tous leurs vœux un gouvernement représentatif sérieux, voyaient une rigueur inconsidérée dans le châtiment que l'on faisait subir à la Chambre actuelle pour les péchés des Chambres d'autrefois, et regrettaient qu'en matière de budget le Conseil d'Etat fût tout, alors qu'il ne devrait être rien : et Montalembert opposa assez plaisamment ces deux Assemblées, l'une gratuite et élective demandant des économies, l'autre, amovible et rétribuée, les repoussant. La Chambre vota l'impression de ces deux discours, acte incontestable de hardiesse, mais se garda bien de suivre leur avis et vota le budget tel qu'il lui était demandé : dépenses, 1.485.013.325, dont 72.738.334 de dépenses extraordinaires : recettes, 1.450.820.531

dont 41 environ de recettes extraordinaires (remboursements attendus des chemins de fer du Nord, de Lyon, de l'Ouest et du Centre). La loi du 25 juin 1856 qui régla définitivement le budget de 1853 fit apparaître 1.525.674.684 de dépenses, soit 40 millions de plus qu'aux prévisions, symptôme fâcheux, et 1.518.526.755 de recettes : avec 16 millions de déficit du service colonial, l'insuffisance totale fut de 23.148.515, légèrement moindre qu'en 1852, où elle fut de 25.754.012.

Une autre loi financière importante fut rendue pendant la session de 1852 ; celle du 6 mai sur la refonte des monnaies de cuivre. Le besoin s'en faisait vivement sentir, car le désordre le plus complet régnait dans la circulation de la petite monnaie et ils n'exagéraient guère, ceux qui comparaient la France sous ce rapport à ces peuples barbares où les objets les plus singuliers sont employés pour usages monétaires. Des liards et des sous datant de l'ancien régime (il y en avait qui remontaient à Henri IV), des pièces en métal de cloche datant de la révolution, d'autres liards ou d'autres sous plus modernes mais non moins défectueux, des monnaies d'une lourdeur énorme, mal frappées, usées par le frai et dont les légendes étaient effacées par le temps, voilà ce que la France avait à sa disposition pour les petits paiements et depuis longtemps la réforme d'un pareil état de choses était à l'ordre du jour. Un projet voté à cet effet, par articles, en 1845, avait été rejeté dans l'ensemble. Tout restait donc à faire et la chose pressait. « Devancée dans cette voie par tous les Etats de l'Europe, disait Vuitry dans son rapport, la France ne saurait trop se hâter de répudier une situation d'infériorité qui contraste avec le rang élevé qu'elle occupe dans les arts et l'industrie. La différence que présentent à cet égard la difformité des monnaies de cuivre et l'état si avancé de la fabrication des espèces d'or et d'argent, s'accorde mal avec l'esprit de nos institutions ; il semble que l'instrument des échanges les plus habituels à l'usage des classes les plus nombreuses ne devrait avoir rien à envier en commodité et en perfection à ceux qui servent plus particulièrement aux besoins de la classe la plus aisée. Tout restait donc à faire, et ici encore cette bonne fortune qui favorisait alors le prince en toutes choses allait lui permettre de réaliser avec rapidité et plein succès une réforme que les lenteurs du régime parlementaire avaient jusque-là entravée. Par surcroît cette refonte de la monnaie de cuivre, nécessaire au plus haut point pour les transactions, se trouvait être en même temps une très habile manœuvre politique ; l'effigie du prince répandue dans toutes les mains, dans tous les coins du territoire, allait achever de le populariser dans tout le pays et augmenter encore, s'il était possible, l'immense puissance électorale dont il disposait. La loi

démonétisait et retirait de la circulation les liards, les sous et les centimes, tous très imparfaits, dont force avait été de se servir jusqu'alors, et les remplaçait par des pièces de bronze de 95/100es de cuivre, 4 d'étain et 1 de zinc, de 10, 5, 2 et 1 centimes, à l'effigie du prince président et bientôt de l'empereur, d'usage commode (surtout par comparaison) et de valeur suffisamment certaine pour que fussent désormais rendues impossibles les contestations auxquelles donnaient lieu constamment les paiements. Un crédit de 7.560.000 francs était affecté à toutes les dépenses qu'en traîneraient le retrait et la démonétisation des pièces circulantes, la fabrication et l'émission de la nouvelle monnaie. Même au point de vue pécuniaire l'opération fut bonne ; la vente du métal rapporta 10.841.976, et les frais ne furent que de 7.762.077.

Les chemins de fer : fusion des compagnies et prolongation des concessions. — Extrêmement féconde à tous points de vue, d'ailleurs, a été cette période qui a suivi immédiatement le coup d'Etat : nombre de questions depuis longtemps pendantes y ont reçu solution, nombre de mesures heureuses y ont été prises, et si l'équilibre budgétaire n'y a pas toujours été le but d'efforts assez énergiques, du moins est-il impossible de nier que tout a été fait pour donner à la richesse publique un développement jusqu'alors inconnu. Quantité d'entreprises surgirent, quantité de travaux furent engagés ; ce fut un enivrement, une fièvre, un vertige : la France ressembla par son agitation à une fourmilière subitement troublée, et de tous côtés fut déployée l'activité la plus ardente (1).

Les chemins de fer, comme on l'a vu, avaient traversé depuis 1848 une période de langueur par suite de l'insuffisance ou de la crainte des capitaux, par suite aussi d'une certaine répugnance de la part de l'Etat à confier à l'industrie privée des travaux dont cependant il se sentait incapable d'affronter les frais. Le coup d'Etat dissipa ces craintes, et il dissipa aussi la mauvaise volonté à l'égard des compagnies qui s'était quelquefois manifestée dans les régions officielles. En 1845, constate Mirès dans le *Journal des chemins de fer*, le gouvernement profitait de la fièvre et de l'inexpérience de la spéculation pour imposer de dures conditions aux entreprises de chemins de fer ; le gouvernement du prince président a voulu au contraire que les intérêts de l'Etat et du Trésor une fois sauvegardés, les capitaux qui concourraient à la réalisation de l'œuvre nationale des chemins de fer fussent rémunérés de leur concours. La concession directe, sans concurrence pour l'adjudication, système

(1) Beslay, dans le *Correspondant* de novembre 1861.

bien préférable, tendit à devenir ordinaire. Comme d'autre part, sitôt la confiance rétablie, les capitaux abondèrent, ne demandant qu'à s'employer, il était certain qu'une ère de prospérité remarquable ne pouvait manquer de s'ouvrir. Enfin l'empereur ayant désormais l'initiative des entreprises d'intérêt général, comme le portera bientôt l'article 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1854 et les Chambres étant quasi annihilées, plus de ces débats stériles à l'occasion du tracé des lignes et des conditions de leur exploitation, plus de ces ajournements préjudiciables auxquels Fould, dans son Mémoire du 29 septembre 1861, attribuera la longue infériorité de la France en fait de voies ferrées ; plus d'hésitation, plus de lenteurs ; les allures décidées du nouveau pouvoir répugnent à tout ce qui pourrait retarder le bien public. Dès le 10 décembre 1851 est décrété l'établissement du chemin de fer de Ceinture ; le 3 janvier 1852 est faite la concession de la ligne de Lyon à Avignon (concession autorisée par loi du 1er décembre 1851 avec une subvention de 60 millions et une garantie d'intérêt et d'amortissement sur une somme de 30 millions), à la compagnie Génissieu, Boigues, Blount, avec un rabais de 11 millions sur le chiffre de la subvention prévue : le 5 celle de Paris à Lyon, à Ernest André, Bartholony, Baring, Seillière, Rothschild, etc., à charge par eux de rembourser à l'Etat en 4 ans 114 millions avec intérêt à 4 0/0, pour prix des travaux déjà exécutés, et à charge par l'Etat de garantir l'intérêt à 4 0/0 pendant 50 ans de la somme de 200 millions. Le 12 février ce fut le tour de la ligne Dijon-Besançon, à des conditions semblables, et le 26 mars de celle de Saint-Dizier à Gray, pour 99 ans, terme qui commence à devenir ordinaire et qui s'étend, par modification aux conventions primitives, à la ligne Paris-Strasbourg (25 mars), ainsi qu'à celle de Strasbourg-Bâle et à celle, nouvellement concédée, de Strasbourg à la frontière bavaroise près Wissembourg. Pour 99 ans aussi est faite le 8 juillet la concession du Paris-Cherbourg à MM. Benoist-d'Azy, Duchatel, Blount, etc., le 24 août celle du Bordeaux-Cette et du Bordeaux-Bayonne à Ernest André, Bischoffsheim, d'Eichthal Ezpeleta, Emile et Isaac Pereire, Samazeuilh, etc. Le 19 février est ratifiée la fusion de la ligne de Creil à Saint-Quentin et de celle d'Amiens-Boulogne avec celle du Nord. La prolongation des concessions est un bon moyen de diminuer l'étendue des sacrifices de l'Etat et de demander davantage aux compagnies. Plus encore une politique de fusion des compagnies les unes avec les autres commence à être énergiquement pratiquée pour le plus grand profit et du public, et des compagnies elles-mêmes et du Trésor. « Depuis le 2 décembre, dira Morny au Corps législatif dans son rapport du 25 juin sur le projet qui allait devenir la loi du 8 juillet, le gouvernement a montré

pour les grandes entreprises un esprit large et bienveillant, exempt de cette mesquine jalousie qui n'avait créé jusqu'ici que des embarras et des ruines ; il a compris que la prospérité d'une société tient au bien-être de tous et que la fortune publique s'augmente sans inconvénients pour personne par le développement des grandes industries ». Il montrait ensuite que les hommes qui s'inquiétaient de voir constituer des compagnies trop riches et trop puissantes feraient bien mieux de redouter qu'elles ne le fussent pas assez. Si la compagnie est puissante, si elle jouit d'un grand crédit, elle peut librement tenter des améliorations, poursuivre des embranchements, faire des sacrifices pour aller chercher au loin voyageurs et marchandises, avec des réductions de tarifs dont les effets bienfaisants sont immédiats pour les populations et dont les résultats lucratifs ne sont souvent à recueillir que plus tard pour elle-même. En redoutant les grandes compagnies dirigées par des hommes considérables offrant à l'État et au public plus de garanties et de sécurité, les anciennes assemblées se sont effrayées d'un fantôme et n'ont pas montré une grande élévation d'esprit ». Et en effet la loi du 8 juillet rendit un service signalé en fusionnant en une seule compagnie dite de Lyon-Méditerranée, et destinée elle-même à fusionner dans un délai peu éloigné avec le Paris-Lyon, les huit compagnies de Lyon-Avignon, Marseille-Avignon, Alais à Beaucaire, Alais aux mines de la Grand'Combe, Montpellier à Cette, Montpellier à Nîmes, Rognac à Aix, Marseille à Toulon ; longue énumération qu'il suffit de faire pour donner une idée de toutes les complications, de tous les retards, de toutes les incohérences, de tous les transbordements coûteux, de tous les frais inutiles, que devait entraîner le découpage de cette partie du territoire entre tant d'entreprises distinctes. Il en était de même dans le Centre et l'Ouest lorsque le Paris-Orléans et ses divers prolongements vers Nantes, vers Bordeaux, vers Bourges, ou Châteauroux, appartenaient à des compagnies distinctes ; la convention du 27 mars qui les fusionna en une seule, accrue d'une ligne de Poitiers à La Rochelle et à Rochefort et d'une autre du Bec d'Allier à Clermont avec embranchement sur Roanne, pour 99 ans à partir du 1er janvier 1852, avec garantie d'intérêt pendant 50 ans sur un capital de 150 millions, fut pour cette région un bienfait dont on ne saurait exagérer l'étendue. Soucieux en même temps de ne pas donner à ces grandes compagnies une importance par trop considérable, le gouvernement avait soin de faire mettre dans la convention relative à l'Orléans que la compagnie ne pourrait contracter aucun traité de fusion ou d'alliance avec les deux compagnies de Lyon à Avignon et d'Avignon à Marseille, et la loi relative à la compagnie de Lyon à la Méditerranée reproduisit

la même clause. Le 19 février la même réforme avait été appliquée au réseau du Nord : fusion avec le Nord des compagnies d'Amiens à Boulogne, de Creil à Saint-Quentin et de Saint-Quentin à Erquelines, élévation à 99 ans de la durée de la concession. De nos six grands réseaux, cinq, le Nord, l'Est, l'Orléans, le Midi et celui de la Méditerranée, fraction du futur réseau P. L. M., datent donc de cette année 1852, qui vit la concession de 3.202 kilomètres. Avant le 2 décembre il avait été concédé en tout 3.496 kilomètres ; l'année 1852 (ou plus exactement les 13 mois écoulés depuis le 2 décembre 1851 jusqu'au 31 décembre 1852) est donc à elle seule presque aussi féconde que les 18 ou 20 années précédentes. En 1853, année très féconde encore, ce sera le tour des lignes de Paris-Mulhouse, Reims à Charleville, Besançon à Belfort, Lyon à Genève, Narbonne à Perpignan, Grenoble à Saint-Rambert, Tours au Mans, etc., en tout 2.134 kilomètres ; et cependant les sacrifices financiers de l'Etat ne cessent de s'atténuer ; Magne, rentré au ministère des travaux publics le 18 juillet 1852, constate triomphalement dans un rapport sur les concessions que les lignes concédées sous Louis-Philippe avaient coûté en moyenne à l'Etat, déduction faite des sommes remboursées par les compagnies, 102.482 francs par kilomètre ; celles concédées depuis le 24 février jusqu'au 2 décembre, 198.910 ; du 2 décembre au 31 décembre 1852, 102.061 ; en 1853, ce sera 20.707. En même temps le rendement des voies ferrées progresse rapidement ; en 1847, 63.732.000 francs ; en 1848, chute à 58.308.000 ; en 1849, 71.797.000 ; en 1850, 87.925.000 ; en 1851, 106.968.000 ; puis un grand pas en avant, à cause de la reprise des affaires : 132 millions en 1854, 165 en 1853. Le produit brut kilométrique moyen passe de 25.150 en 1850 à 32.345 en 1851, 35.673 en 1852, 41.712 en 1853. Les capitaux s'offrent en abondance ; il commence à être émis en grande quantité ce type d'obligations 500 francs 3 0/0 destiné à devenir si populaire et à être avec les rentes sur l'Etat le type achevé de ce qu'on appellera longtemps valeurs de père de famille ; émises au prix moyen de 340, elles séduisent les épargnants par l'attrait de la prime au jour du remboursement et par un rendement un peu supérieur à celui de la rente 3 0/0 : en admettant que le cours moyen de la rente ait été cette année de 70, 3 francs de rente en obligations de chemins de fer ne coûtent que 68 ; si grand que soit le crédit des grandes compagnies il est encore de trop fraîche date pour ne pas rester au-dessous de celui de l'Etat. Et pour le ménager on est attentif, en même temps qu'on fait beaucoup, à cependant ne pas faire trop. « Les créations de chemins de fer, dit Troplong dans un rapport au Sénat du 11 décembre 1852, quand elles ne sont pas échelonnées avec mesure, encombrent la place de valeurs aléatoires,

surexcitent la passion du jeu, et font dégénérer les combinaisons du crédit en aliment pour l'agiotage. Le gouvernement ne veut pas être souillé, même de loin, par ces choses mauvaises. S'il entend se manifester par l'activité que lui donnent son origine et sa jeunesse, c'est pour accroître honnêtement, noblement, la source des richesses nationales, et non pour en détourner les sources par la corruption. Comme le dit Audiganne dans son excellente étude sur les chemins de fer « la postérité comptera l'impulsion donnée par le système de 1852 au nombre des faits les plus mémorables de ce siècle. Le temps ne fera que rendre plus sensibles les liens qui en sont résultés, soit pour notre pays en particulier, soit pour la cause du progrès social considérée dans son universalité ». Et selon la juste remarque des *Débats*, en attendant le moment où l'ouverture de ces grandes voies allait transformer le pays, le seul fait de la mise en train des travaux était déjà un bienfait. « Elle allait imprimer aux mille industries qui vivent des chemins de fer une activité qu'elles ont perdue depuis 4 ans, et que depuis 4 ans elles attendent en vain. Les hauts fourneaux vont se rallumer ; les puissants marteaux d'Alais, de Terre-Noire, vont résonner sur l'enclume et réveiller les échos à moitié endormis de ces établissements. Voici de l'ouvrage pour ces ouvriers fatigués de repos ».

Ainsi tout ce qui, dans les années précédentes, avait périclité, comme les chemins de fer, ou avorté, comme la conversion de la rente ou la refonte de la monnaie de cuivre, était, sous l'active impulsion du nouveau régime, réalisé, développé, mené à bien.

Le Crédit Foncier. — Une autre preuve de cette vérité allait encore être donnée par l'établissement de ces grandes sociétés de crédit qui furent à la fois et le résultat et la cause d l'intensité de la vie économique du pays. La première et la plus importante fut le Crédit Foncier.

Il y avait longtemps déjà que la propriété française était accablée sous le poids d'une charge hypothécaire considérable. Cette charge a été évaluée par Cochut à 8.864 millions en 1820, 12.544 en 1840 ; par un autre économiste, Chegaray, à 8 milliards en 1851 ; tous ces chiffres manquent de précision et sont suspects de bien des doubles emplois. Mais il est certain que le malaise était grand, que les prêteurs hésitaient à investir leurs capitaux dans un emploi toujours quelque peu aléatoire vu les difficultés et les lenteurs de l'expropriation immobilière (1) et le danger d'être primés par des hypothèques

(1) Dans une enquête de 1850 fut cité l'exemple d'une procédure ayant duré

légales non apparentes, et que la conséquence de ces inconvénients du prêt hypothécaire était pour les propriétaires obligés d'emprunter la nécessité de subir de grands frais et de dures conditions ; Wolowski a affirmé que l'intérêt réel qu'ils supportaient était en moyenne de 7 à 8 0/0 (1). Le besoin était vivement ressenti d'une institution qui procurât aux emprunteurs des capitaux plus facilement et à moindres frais, aux prêteurs un placement plus commode et plus sûr, avec faculté de pouvoir toujours rentrer en possession de leur avoir quand il leur plairait. Or des institutions de ce genre, que la France attendait et souhaitait depuis longtemps, d'autres pays de l'Europe en étaient doués, et ici encore nous étions distancés et de beaucoup ; Frédéric II avait imaginé pour soulager la noblesse silésienne accablée de dettes et ruinée après la guerre de Sept Ans un système d'hypothèques collectives sur tous les biens nobles avec titres négociables et facilement transmissibles, qui offre de grandes analogies avec les lettres de gage de ce qui allait être le Crédit Foncier ; depuis, de véritables institutions de Crédit Foncier avaient été créées en Prusse, en Bavière, en Autriche, en Wurtemberg, etc. ; dans la Posnanie et dans la Gallicie avait été imaginé un système d'amortissement graduel et forcé par une contribution annuelle additionnelle à l'intérêt, qu'il suffisait de copier pour obtenir une des plus grandes améliorations que l'on ait dues au Crédit Foncier, à savoir la libération progressive de l'immeuble hypothéqué. L'idée en avait été souvent agitée en France mais elle n'avait jamais abouti ; l'opinion la plus générale était qu'une réforme hypothécaire devait être la préface indispensable de la création d'un Crédit Foncier, et le législateur avait toujours reculé devant une telle entreprise. Faut-il ajouter avec Coquelin (*Journal des économistes*, 1852), qu'à l'idée simple et pratique d'un Crédit Foncier on avait eu le tort d'ajouter, après février, sous le nom ambitieux de mobilisation du sol, d'aventureux projets de fabrication de papier-monnaie gagé sur la terre qui répandu à profusion dans la circulation devait imprimer aux transactions commerciales une vigoureuse et décisive impulsion, comme s'il suffisait de saturer la circulation de valeurs plus ou moins fictives pour faire sortir des capitaux du néant ? L'obstination de certains esprits à se repaître de ces chimères avait fait du tort aux idées véritablement réformatrices et pratiques.

Prenant les devants le gouvernement rendit le 28 février 1852

---

de 1827 à 1841, entraîné 172 incidents, 172 jugements, 172 appels, plusieurs pourvois en cassation, et 300.000 francs de frais.

(1) Le ministre de l'agriculture et du commerce disait même 9 à 10 0/0 dans un rapport de 1850 à l'Assemblée législative.

un décret s'inspirant uniquement de ces dernières et statuant que des sociétés de Crédit Foncier, ayant pour objet de fournir aux propriétaires qui voudraient emprunter sur hypothèque la possibilité de se libérer par annuités à long terme, pourraient être autorisées par décret du président de la République. Elles pourraient émettre des obligations ou lettres de gage, dont l'Etat et les départements, pour faciliter leurs premières opérations, pourraient acquérir une certaine quantité, notamment sur le fonds de 10 millions attribué à l'établissement d'institutions de Crédit Foncier par le décret du 22 janvier sur les biens de la famille d'Orléans. Les prêts ne pouvaient être faits que sur première hypothèque, jusqu'à concurrence au plus de la moitié de la valeur, et devaient être remboursés par annuités, comprenant l'intérêt, au maximum de 5 0/0, l'amortissement, de 1 0/0 au minimum et de 2 0/0 au maximum (1), plus les frais d'administration (qui devaient être fixés ultérieurement à 0,60 0/0). L'emprunteur conservait toujours faculté de libération anticipée, soit en totalité soit en partie. La valeur des lettres de gage émises ne pouvait dépasser le montant des prêts. D'autres articles réglaient la question des privilèges accordés à la société pour la sûreté et le recouvrement de ses prêts, purge des hypothèques légales, privilèges non inscrits, etc., séquestre, expropriation, vente. Les fonds des incapables, des communes, des établissements publics ou d'utilité publique pouvaient être employés en achat de lettres de gage. Ainsi était résolu le problème devant lequel on avait si longtemps reculé : offrir à l'emprunteur l'avantage de se libérer par annuités, moyennant le paiement d'une somme moindre que celle qu'il affectait précédemment au service de l'intérêt seulement ; au prêteur, la dispense de tout souci, de toute enquête sur la solvabilité de son débiteur, l'assurance contre tous les risques du prêt hypothécaire, le placement le plus solide et le plus commode qui se puisse imaginer ; enfin à l'épargne, par la division qui ne tarda pas à se faire des obligations et des lettres de gage, des facilités pour se constituer et pour trouver un placement d'une solidité telle qu'aucune commotion politique ne semblait pouvoir l'altérer. Quand par surcroît des primes et des lots furent attribués aux obligations foncières le Crédit Foncier allait offrir aux épargnants, aux petits capitalistes, un incomparable attrait. Enfin comme l'a très justement remarqué Guéroult (Annuaire de statistique, 1853) il ne fut pas même nécessaire pour recueillir tous ces avantages d'attendre que le Crédit Foncier fût effectivement constitué et que son action s'étendît à toute la France ; le seul fait

(1) Un décret du 6 juillet 1854 devait bientôt supprimer ces limitations.

de son existence détermina les prêteurs à modérer leurs exigences et fit tomber à 4 1/2 l'intérêt du prêt hypothécaire.

En ce temps, d'ailleurs, on passait rapidement à l'exécution et un mois seulement s'écoula entre le décret du 28 février qui autorisait l'établissement de sociétés de Crédit Foncier et celui du 28 mars qui en établit une pour les sept départements du ressort de la cour de Paris, au capital de 25 millions, divisé en 50.000 actions de 500 francs. L'intérêt maximum de ses prêts devait être de 5 0/0, le taux d'amortissement déterminé de manière à ce que la durée des annuités fût au moins de 20 ans et au plus de 50, et les frais et taxes de 0,60 0/0. Aucune autre société de Crédit Foncier ne devait être autorisée avant le délai de 25 ans dans le ressort de la cour de Paris. Quelque temps après une autre société semblable se constitua à Marseille pour le ressort de la cour d'Aix et fut autorisée par décret du 12 septembre ; le 20 octobre une autre à Nevers pour les départements du Cher, de la Nièvre et de l'Allier. Mais l'inconvénient de cette multiplicité était de conduire à une diversité de titres pouvant occuper des rangs différents dans la confiance publique et il était évidemment préférable que la nouvelle institution fût conduite avec une vigueur et une autorité dont il était douteux que des sociétés toutes locales pussent être douées. Par décret du 10 décembre 1852, la banque foncière de Paris fut autorisée à prendre le titre de Crédit Foncier de France, son privilège fut étendu à tous les départements où il n'existait point de société semblable, elle dut avoir une succursale dans chaque ressort de cour impériale, et elle ne tarda point à s'incorporer les deux sociétés de Marseille (novembre 1855) et de Nevers (novembre 1854) La subvention de 10 millions (bientôt réduite à 9.700.000), prévue dans le décret du 27 mars, lui fut allouée. Bientôt ses liens avec l'Etat devinrent plus intimes et le décret du 5 juillet 1854 lui donna un gouverneur nommé par l'empereur et deux sous-gouverneurs. L'appui le plus énergique du gouvernement lui était acquis ; Persigny la couvrait de louanges et la disait appelée « non seulement à diminuer les charges pesant sur la propriété agricole, à mettre à la portée des cultivateurs les capitaux nécessaires pour profiter des progrès de la science, mais même à raffermir sur sa base la propriété immobilière en lui rendant l'indépendance et la sécurité et en changeant en réalité une possession qui n'est trop souvent qu'une apparence ».

Depuis, l'histoire du Crédit Foncier n'est guère que celle de ses développements et de ses prospérités. Au début il ne réussit pas, il est vrai, à diminuer le taux de l'intérêt autant qu'il le voulait et qu'il le croyait possible, et quand, croyant à une baisse durable, il voulut prêter à 5,45, même un instant à 5, tout compris, il s'aperçut bien vite que les capitaux, sollicités de tous côtés par les chemins de

fer et autres entreprises d'utilité publique, bientôt par les emprunts de l'Etat et des villes, ne lui viendraient pas en assez grande abondance, et il dut laisser sans suite plusieurs demandes. Néanmoins le développement de ses opérations ne fut pas interrompu. La somme de ses prêts était de près de 60 millions vers le milieu de 1854, de 85 à la fin de 1858. Sur ces 85 millions, 27 seulement reposaient sur des propriétés rurales ; la grande majorité était hypothéquée sur des propriétés bâties ou, comme souvent à Paris, sur des terrains destinés à être bâtis ; des emprunts au Crédit Foncier facilitèrent singulièrement la transformation de Paris sous le second Empire. La propriété rurale, souvent mal pourvue de titres et reposant plus sur la tradition et la confiance que sur des titres bien en règle, offrait une base moins sûre et était d'ailleurs moins directement dans le rayon d'action du Crédit Foncier. En 1861 sur 188 millions de prêts 120 reposaient sur la propriété bâtie. Ce n'était pas tout à fait ce que ses fondateurs avaient eu en vue, mais c'était néanmoins un très grand avantage. La propriété rurale eut d'ailleurs le moyen de s'adresser à une société analogue, le Crédit agricole, fondée par loi du 28 juillet 1860, dont le gouverneur et les sous-gouverneurs furent les mêmes que ceux du Crédit Foncier. Le Crédit Foncier resta avant tout une institution urbaine et surtout parisienne qui s'intéressait aux sociétés immobilières telles que la Société des immeubles de la rue de Rivoli, celle des immeubles de la place du Palais Royal, celle des bâtiments et galeries Colbert, celle de la galerie Véro Dodat, etc. Il commença aussi en 1860 à faire des prêts aux départements et aux communes. Enfin les souscripteurs de ses actions et de ses obligations n'eurent qu'à se louer de l'heureux placement qu'ils avaient fait ; ses dividendes, toujours croissants, 17,50 en 1853, 45 en 1863, 72,50 en 1869, attestent le progrès constant de l'institution, et ses obligations furent généralement au-dessus de la rente, à plus forte raison des obligations de chemins de fer.

Autres sociétés de crédit. — Une autre institution de crédit, à peu près la seule création de 1848 qui eût réussi, arrivait alors aussi, après des débuts difficiles, à une réelle prospérité, le *Comptoir d'Escompte*. Ses affaires prenaient un accroissement prodigieux : de 138.903.000 en 1850-1851 ses escomptes montaient à 167 millions en 1851-1852, à 279.468.000 en 1852-1853, 397.564.000 en 1853-1854, et les opérations des sous-comptoirs suivaient une progression analogue. A l'assemblée des actionnaires du 22 janvier 1853 son capital fut porté à 33.333.000 ; un décret du 25 juillet 1854 prorogea sa durée de 30 ans à partir du 18 mars 1857, permit l'élévation de son capital à 40 millions, et étendit beaucoup le cercle de ses opérations. Ses

actions se plaçaient avec facilité depuis qu'en 1850-1851 elles avaient rapporté un dividende de 30 francs. En 1866 il procéda à un nouveau doublement de son capital, et disposa alors de 100 millions, en y comprenant une réserve statutaire de 20 millions. A la fin de l'Empire ses affaires se chiffraient par plus de 3 milliards ; il s'intéressait surtout aux opérations coloniales, principalement dans l'Extrême-Orient, où il créa des succursales à Shanghaï, Calcutta, Bombay, Hong-Kong, Saïgon, Yokohama, et aida au recouvrement de l'indemnité de guerre chinoise après la campagne de 1860.

Quelques années après, la création (1859) du Crédit industriel et commercial, du Crédit Lyonnais (1863), de la Société Générale pour favoriser le développement du commerce et de l'industrie (1864) sera une nouvelle preuve, en même temps qu'une cause de plus de l'accroissement de l'activité générale.

Le Crédit Mobilier. — A 1852 aussi (décret du 18 novembre) remonte la création d'une société non moins célèbre et dont l'existence devait être plus agitée, le *Crédit Mobilier.* C'était une création de la finance israélite d'origine hispano-portugaise, l'école de Bordeaux, pourrait-on dire, par opposition à la finance israélite d'origine allemande dont les Rothschild étaient les illustres représentants. En face d'eux s'élevaient alors les deux frères Péreire, Emile (1800-1875) et Isaac (1806-1880), ayant subi à un haut degré, vers 1830, l'influence saint-simonienne, et s'étant pénétrés de cette idée que le crédit devait être organisé, transformé, et perdre la forme « féodale » qu'il avait encore pour en prendre une qui fût nettement démocratique et mieux capable de répondre à des besoins nouveaux. Un 89 était à faire en matière de crédit, répétaient-ils. Longtemps le crédit n'avait eu qu'une organisation fort incomplète livré qu'il était à des individualités plus ou moins puissantes, et dont le point de vue était forcément borné en d'étroites limites. Longtemps les gouvernements pour leurs emprunts, l'industrie pour ses travaux, le commerce pour ses spéculations, avaient dû subir la loi de ces individualités dont les exigences devaient naturellement s'élever en proportion de la grandeur de risques non partagés, et en l'absence de tout établissement régulièrement constitué pour commanditer de grandes entreprises... Mais maintenant l'esprit d'isolement avait fait son temps, et l'heure était venue de l'esprit d'association ; l'avenir appartenait à de grands corps à la vie et aux avantages desquels participaient des millions d'individus ; ainsi serait donnée à tous la facilité de profiter des avantages qui furent longtemps le monopole de quelques-uns, et les gouvernements, l'industrie, le commerce seraient affranchis d'une tutelle parfois

gênante. Conception contraire à celle des Rothschild, peu favorable à cette force nouvelle qui se constituait en dehors d'eux, presque contre eux.

La création des chemins de fer devait être pour les Péreire une excellente occasion de faire connaître et d'appliquer leurs vues. Elle leur permit d'abord de parvenir à la célébrité ; doués du génie des affaires et d'une remarquable ténacité, ils surent mener à bien, d'ailleurs avec le concours de Rothschild avec lequel ils étaient alors en conformité de vues, et avec celui de toute la haute banque d'alors, les d'Eichthal, les Thurneyssen, les Davillier, l'entreprise du Saint-Germain, qui gagna en France la cause jusque-là contestée des chemins de fer. Ils furent surtout des premiers à voir, avec leur compatriote Mirès, que l'extension prodigieuse des valeurs mobilières devait entraîner une modification profonde des procédés à l'aide desquels les capitaux étaient appelés à s'engager dans les entreprises industrielles et dans les opérations financières ; l'avenir était maintenant aux grandes associations qui sauraient grouper les forces considérables, mais isolées et non dirigées, que réclamaient les entreprises modernes. « Que se passait-il, lit-on dans le rapport du conseil de gérance de la Caisse générale des chemins de fer en 1857, lorsqu'on voulait faire une opération financière ou fonder une entreprise dépassant les forces individuelles ? 15 ou 20 banquiers, formant une sorte d'aristocratie financière, se partageaient le capital de l'opération ou de l'entreprise et le distillaient lentement, goutte à goutte, au public, avec une surtaxe qui dans certains cas égalait ou dépassait même le capital réel de l'affaire. Un tel procédé n'était pas applicable à ces vastes créations de valeurs mobilières nécessitées par les développements de l'industrie moderne. Non pas que l'intervention des banquiers fût en elle-même blâmable, bien au contraire, mais le mode de leur intervention l'était ; il faisait du public un acheteur, une partie adverse, tandis que selon nous il doit être un associé ». Ce qui menait directement à la constitution de grandes sociétés chargées de guider ces capitaux, de patronner ces entreprises ; ou plutôt, d'une seule, car, admirateurs convaincus de Law, ils ne voyaient rien au-dessus d'un groupement gigantesque d'un *omnium* absorbant tout, régissant tout, où les entreprises particulières se garantiraient, se fortifieraient les unes les autres, se confondraient les unes avec les autres. Telle était en effet la raison d'être, telle fut l'ambition du Crédit Mobilier : tout absorber, et supprimer toute concurrence. « La pensée du Crédit Mobilier, dit Isaac Péreire dans son rapport du 20 avril 1854 à l'assemblée des actionnaires, est née de l'insuffisance des moyens de crédit offerts à l'organisation des grandes affaires du pays, de l'isole-

ment où étaient réduites les forces financières, de l'absence d'un centre assez puissant pour les relier entre elles. Elle est née du besoin d'amener sur le marché le concours régulier de capitaux nouveaux destinés à aider au développement du crédit public et du crédit industriel. Elle est née de l'exagération des conditions auxquelles se faisaient les prêts sur fonds publics et des difficultés qui en naissaient pour le classement définitif des meilleures valeurs. Elle est née encore du besoin de centraliser le mouvement financier et administratif des grandes compagnies et notamment des compagnies de chemins de fer ; d'utiliser ainsi, au plus grand avantage de toutes, les capitaux dont chacune dispose successivement, de manière à ménager les ressources communes, aussi bien au profit des compagnies qu'à celui de leurs nombreux actionnaires. Elle est née enfin de la nécessité d'introduire dans la circulation un nouvel agent, une nouvelle monnaie fiduciaire, portant avec elle son intérêt de chaque jour et faisant fructifier les épargnes les plus humbles, aussi bien que les capitaux les plus considérables. « Ces dernières lignes font allusion à une des parties les plus chimériques de ce vaste programme, à savoir l'émission, à côté d'obligations à courte échéance et à terme fixe, d'autres obligations à échéances plus éloignées, divisées en coupures pouvant se prêter à tous les besoins de la circulation, portant avec elles le tableau du règlement, jour par jour, des intérêts dont elles sont productives, et destinées à devenir entre les mains du plus grand nombre une véritable caisse d'épargne portative (1) et à remplacer des titres à revenus incertains comme les actions industrielles par des titres d'un revenu fixe et assuré. « Le principe de ces obligations étant de n'être remboursables qu'à une époque correspondant à celle des effets qu'elles représentent dans notre portefeuille et de porter intérêt au profit du détenteur, leur émission... doit avoir pour effet d'utiliser une masse considérable de fonds de caisse, de capitaux momentanément sans emploi, perdus aujourd'hui pour la communauté, et de fournir à tous un moyen de placement régulier et permanent ». Trop directement inspirée des souvenirs de Law cette monnaie mobile n'eut aucun succès ; une émission fut tentée en mars 1853, mais on y renonça presque aussitôt. Mais le reste du programme ne devait pas être dépourvu de toute réalisation. Avec les Péreire, avec Mirès, qui dans le *Journal des chemins de fer* avait fait campagne pour eux, Fould, d'Eichthal, Cahen d'Anvers, Mallet, Seillière, Torlonia, etc., prirent part à la fondation du Crédit Mobilier, au capital de 60 millions, en 120.000 actions de

(1) Dupont-Ferrier, *Le marché financier de Paris sous le second Empire*, p. 124.

500 francs ; Rothschild assista avec un scepticisme quelque peu moqueur (1) à la fondation de la Société, dont les opérations statutaires étaient vastes (acquisition d'effets publics, d'actions et d'obligations d'entreprises industrielles ou de crédit constituées en sociétés anonymes, émission d'obligations pour une somme égale à celle employée à ces acquisitions ou souscriptions, soumissionnement d'emprunts et d'entreprises de travaux publics, prêt sur valeurs mobilières, réception de sommes en comptes courants, dépôt de titres) et les ambitions plus vastes encore. Elle trouva d'abord dans le gouvernement un appui dévoué ; de Persigny vantait en elle « un instrument qui affranchissait le pouvoir nouveau de la tutelle où les financiers tiennent ordinairement les gouvernements, tutelle d'autant plus dangereuse que je pressentais l'hostilité des grandes influences financières ». La détermination qui fut prise en 1854 de recourir à la souscription publique pour placer les emprunts d'Etat était complètement en harmonie avec les idées des Péreire, et le Crédit Mobilier prit à la souscription de ces emprunts une grande part, mais singulièrement diminuée d'ailleurs par les réductions que durent subir les souscriptions importantes. Il souscrivit, ou garantit le placement, de quantité d'obligations de chemins de fer, notamment du Midi, ligne de prédilection de ces juifs bordelais qui avaient de très grandes vues sur Marseille et la considéraient comme la porte de la France vers l'Orient, le jour surtout où serait coupé l'isthme de Suez ; les plus beaux jours de leur vie furent certainement celui, en 1857, où les deux frères partis l'un de Bordeaux, l'autre de Cette, sur deux locomotives, arrivèrent en même temps en gare de Toulouse et se précipitèrent dans les bras l'un de l'autre, aux acclamations d'une foule immense, et celui, en 1864, où eut lieu, en présence de la reine d'Espagne et de tout l'état-major financier qui avait gagné jadis la bataille du Saint-Germain, l'inauguration solennelle de la ligne Irun-Madrid. Ils s'intéressèrent aussi aux chemins de fer autrichiens, aux omnibus de Paris, à la Compagnie transatlantique, à la Compagnie du gaz de Marseille, à la société de la rue de Rivoli ; le Crédit mobilier néerlandais, italien, la Banque ottomane, l'Ouest suisse, le Central suisse, etc., durent aussi beaucoup au concours actif des Péreire. Assurances, forges, mines, transports maritimes, rien d'ailleurs, ne leur fut étranger ni indifférent. L'année 1856 fut celle de l'apogée du Crédit Mobilier : il distribua à ses actionnaires un dividende de 178,50 et ses actions atteignirent 1.982,50, le plus haut point auquel elles soient parvenues.

(1) Il aurait dit, lorsque Péreire quitta le chemin de fer du Nord, de lui conserver son bureau tel quel. « Ne touchez pas au bureau du petit Péreire, peut-être un jour sera-t-il bien aise de le retrouver ».

Mais la décadence ne se fit pas longtemps attendre. Elle était inévitable. Quoi qu'on eût l'habitude de dire au Crédit Mobilier, sa fonction d'intermédiaire n'était pas si nécessaire qu'il l'affirmait ; les relations du capital avec l'industrie n'étaient pas tant à créer ; sans le Crédit mobilier les compagnies de chemins de fer auraient néanmoins pu placer leurs obligations. L'association était loin d'être aussi étrangère que le prétendaient les Péreire aux habitudes du monde de la finance, de l'industrie et du commerce ; selon la juste remarque de Reybaud (*Journal des économistes*, juin 1856), les capitaux ne se refusaient pas à y entrer, seulement ils n'y entraient pas à l'aventure et sur une simple étiquette ; ils y entraient à bon escient, et c'est ce que les Péreire ne firent pas toujours ; en dépit de leur prétention à l'infaillibilité il leur arriva de s'intéresser à des valeurs très mauvaises, dont le discrédit rejaillit sur leurs titres. Puis les capitalistes s'aperçurent bientôt que mieux valait pour eux prendre des actions de sociétés, avec les chances favorables qu'elles comportaient, que des obligations du Crédit Mobilier qui laissaient subsister le risque mais qui ne comportaient point de ces chances favorables, leur intérêt étant fixe. Enfin il était inévitable que les prétentions hautement avouées du Crédit Mobilier à l'hégémonie sur tout le marché financier rencontrassent des hostilités, et ses ennemis en effet furent nombreux, Bartholony, Pillet-Will, Marcuard, Blount, Talabot, etc., et plus que tous les autres, Rothschild, dont la rivalité avec les Péreire fut un des amusements du public boursier d'alors. En 1855 un *Syndicat des banquiers* réunit les adversaires des Péreire, et ses efforts amenèrent en 1864 la constitution de la Société Générale pour le développement du commerce et de l'industrie en France, qui fut la grande adversaire du Crédit Mobilier. En 1856 une grosse émission de 240.000 obligations 3 0/0 de 500 francs, sur laquelle la Société fondait de grands espoirs, ne put avoir lieu. La Banque de France, contre laquelle les Péreire eurent le tort de soutenir, après l'annexion de Savoie en 1860, la Banque de Savoie se rangea aussi du côté de leurs ennemis. Enfin de grands déboires attendaient Isaac Péreire dans sa ville chérie de Marseille, où la Compagnie immobilière qu'il patronnait fit de grosses pertes sur des achats de terrains. Ce fut la ruine : en novembre 1867 les actions du Crédit Mobilier tombèrent à 133,75. Les Péreire durent se retirer de son administration, sans éviter pour cela de très désagréables procès. Leur histoire mouvementée rappelle à beaucoup d'égards celle de Law à qui ils ressemblèrent par la hardiesse de leurs vues mais aussi par le côté aventureux de leur génie.

Comme lui ils n'ont pas été, d'ailleurs, sans rendre quelques services ; un des plus grands a été de combattre et de vaincre

le préjugé qui semblait interdire aux Français et l'acquisition de valeurs étrangères et le lancement d'affaires à l'étranger (1). « Les principes, disaient-ils, qui fondent l'élévation d'un peuple sur l'appauvrissement des nations voisines ont fait leur temps. Chacun, aujourd'hui, comprend qu'il a à gagner à la prospérité générale, et que la richesse d'un pays ne peut atteindre toute sa valeur échangeable que par l'existence d'une richesse correspondante dans d'autres pays. D'ailleurs on s'aperçoit que l'abstention n'empêcherait point le développement de diverses nations étrangères dans les voies du crédit et de l'industrie, et on se demande naturellement s'il ne vaut pas mieux diriger ce mouvement que le combattre » (Rapport du 23 avril 1856 à l'assemblée des actionnaires du Crédit Mobilier). Ils s'efforcèrent donc de le diriger, et c'est à eux, pour une bonne part, que le marché de Paris doit l'honneur d'avoir possédé pendant quelques années une véritable suprématie mondiale.

Il est incontestable aussi que les Péreire avaient vu juste, comme le remarque M. Dupont-Ferrier, quand ils avaient déclaré que le règne des banquiers arrivait à son terme et que commençait celui des institutions de crédit, des grandes compagnies financières, drainant les capitaux, attirant les économies dispersées dans les familles par des facilités toutes nouvelles et l'appât de placements fructueux, et les lançant dans les grandes affaires (Cochut, *Revue des Deux Mondes*, 1881). Une nouvelle classe de financiers était née, qui était en train de dépouiller la haute banque de son ancienne prépondérance incontestée ; le temps était fini du roi des banquiers et du banquier des rois ; James de Rothschild, mort en 1868, a assez vécu pour voir s'accomplir cette révolution financière.

Et cependant quelle différence entre les destinées de ce puissant représentant de la haute banque, qui meurt en pleine possession de son influence comme de sa fortune, et la décadence des Péreire, et la fin plus triste encore de leur compatriote et coreligionnaire Mirès (1809-1871), qui fut véritablement, et quelque jugement que l'on porte sur son honorabilité, un financier de génie ! Simple employé d'agent de change lorsqu'éclate la révolution de 1848, il achète pour 1.000 francs le *Journal des chemins de fer* qui devint entre ses mains et celles de son associé Moïse Millaud un organe financier de première importance, fonde la *Caisse des actions réunies* qui en 3 ans donne à ses actionnaires 91 0/0 de bénéfice, puis la *Caisse générale des chemins de fer*, aux destinées non moins brillantes, achète le *Pays* et le *Constitutionnel*, donne au gouvernement des

---

(1) 28 valeurs étrangères étaient cotées à la Bourse en 1830 : 109 l'étaient en décembre 1869 (Becqué, *Internationalisation des capitaux*).

avis écoutés, occupe dans la société parisienne une situation sans égale, puis, brusquement, sur la dénonciation d'un membre du conseil de surveillance de la Caisse générale, est arrêté (1861), condamné à 5 ans de prison et 3.000 francs d'amende, fait casser son jugement, est acquitté honorablement sur tous les points par la cour de Douai, où son affaire a été renvoyée, sans pouvoir jamais obtenir de l'opinion la réhabilitation que lui ont accordée ses juges, et se survit pour ainsi dire à lui-même pendant 9 ans.

CHAPITRE VII

Les sept premières années du second Empire (1852-1859)

Les dispositions financières des sénatus-consultes de 1852. — En ouvrant le 29 mars 1852 la session législative, le président de la République avait dit que la Constitution pouvait être améliorée, mais que mieux valait conserver la République qui ne menace personne et qui peut rassurer tout le monde. Il n'empêche que la transformation de la République en Empire était dans la logique des événements et elle ne se fit pas longtemps attendre ; le triomphal voyage du présidentdans le Centre et le Midi prouva que la France était prête, non pas à l'accepter, mais à l'acclamer : le Sénat la vota le 7 novembre, le suffrage universel la ratifia les 20 et 21 novembre à une majorité toujours croissante, et le 2 décembre la proclamation en fut faite. Elle entraîna dans l'organisation des pouvoirs publics certaines modifications importantes, contenues dans les sénatus-consultes des 12, 25 et 31 décembre. La première et la plus apparente était l'octroi au nouveau souverain d'une liste civile de 25 millions, plus que le double de son indemnité présidentielle de 12 millions, et cela moins sur son désir que sur celui de certains membres de son entourage, et notamment de M. de Persigny, qui avaient besoin d'un Empire luxueux et versant l'or avec prodigalité. On fit croire à Troplong et à la commission sénatoriale que l'Empereur le voulait ainsi. Une dotation annuelle de 1.500.000 francs, à répartir par décret de l'Empereur, fut affectée aux princes et princesses de la famille impériale. Par décret du 14 décembre 1852 Achille Fould, ministre d'Etat, prit le titre de ministre d'Etat et de la maison de l'Empereur et eut en même temps l'administration générale des revenus de la couronne et de la liste civile. De ce ministère dépendirent entre autres choses les grandes charges de la couronne (un grand maréchal du palais, maréchal Vaillant), un grand veneur (maréchal Magnan), un grand écuyer (maréchal de St-Arnaud), un grand aumônier (Mgr Menjaud,

évêque de Nancy), un grand chambellan (duc de Bassano), un grand maître des cérémonies (duc de Cambacérès), un premier écuyer (colonel Fleury), etc., etc., pourvus pour la plupart d'un traitement de 40.000 qui, ajouté à leurs autres appointements de sénateur, de maréchal, au besoin de ministre, etc., constituait une situation considérable. Ces grandes charges, et le nombreux personnel qui en dépendait représentèrent en 1853 une dépense totale de 5.715.000 ; la maison de l'Impératrice avec une grande maîtresse (princesse d'Essling), une dame d'honneur (duchesse de Bassano), sept dames du palais, etc., y ajouta une dépense de 300.000. Les dépenses de ce ministère montèrent en 1853 à un chiffre considérable, 34.250.262, à cause de beaucoup de dépenses extraordinaires et de frais de 1re installation, et de 1.500.000 francs de dépenses pour le mariage de l'Empereur, puis descendirent en 1854 au chiffre plus modeste de 24.881.980 (1). La dotation du Sénat fut maintenue à son chiffre primitif, 30.000, mais étendue à tous les sénateurs ; aux membres du Corps Législatif fut allouée une indemnité de 2.500 francs par mois de toute session ordinaire ou extraordinaire.

L'Empereur, qui avait déjà le droit de conclure les traités de commerce, reçut celui de donner force de loi aux tarifs qui y seraient stipulés, vieux procès qui jadis sous Charles X avait été perdu par le pouvoir exécutif et que maintenant il gagnait ; le droit aussi d'ordonner ou d'autoriser par décret tous travaux d'utilité publique, toutes entreprises d'utilité générale, et, en cas d'urgence, les crédits extraordinaires qui seraient nécessaires, sauf à les soumettre au Corps législatif dans sa plus prochaine session : c'était un retour à la loi de 1810 et c'était enlever au pouvoir législatif une attribution que des lois de 1832 et 1841 lui avaient réservée, mais qui était considérée en 1852 comme un empiètement sur l'exécutif et une cause notable de la lenteur dans l'exécution des travaux publics, pour laquelle il eût fallu « une rapidité et une simplicité d'action dont des Chambres sont peu capables » (2). Enfin et surtout le budget devait, dorénavant, être présenté au Corps législatif par chapitres et par articles, mais

(1) Arch. Nat. 0⁵ -X- 1 et 2. — Les crédits affectés au ministère d'Etat par les lois du 8 juillet 1852 (12.145.650, ou plutôt 15.669.230, décret du 11 janvier 1853), du 10 juin 1853 (11.804.750), du 22 juin 1854 (12.146.400) sont très inférieurs à ces chiffres ; l'espèce de confusion faite alors entre liste civile et fonds du ministère de la maison de l'Empereur peut expliquer cette différence.

(2) C'est un des points sur lesquels les amis du gouvernement d'alors s'étendaient avec le plus de complaisance. Ils aimaient à opposer les allures promptes et décidées du nouveau régime aux tiraillements du régime parlementaire, où on ne pouvait obtenir de majorité, par exemple pour le tracé d'une ligne, qu'en « livrant aux appétits des localités la pâture des entretiens et des travaux ».

être voté par *ministères* ; la répartition entre les chapitres du crédit accordé pour chaque ministère était réglée par l'Empereur par décret rendu en Conseil d'Etat, et des décrets rendus dans la même forme pouvaient autoriser des virements d'un chapitre à un autre ; cette disposition était applicable au budget de 1853. Il est à peine besoin de faire remarquer l'importance de cette disposition qui faisait gagner momentanément au pouvoir exécutif cet autre gros procès resté sans solution sous la Restauration, tranché au profit des Chambres sous Louis-Philippe, et qui maintenant recevait une solution différente, conforme à la disposition, alors si générale, à vouloir un gouvernement qui gouvernât et qui ne fût point paralysé dans ses mouvements par des obstacles parlementaires. La réaction était violente contre cette monarchie parlementaire qui, disait Troplong, *Du principe d'autorité depuis 1789*, « met le roi à la tête du gouvernement mais lui défend de gouverner ». Et dans son rapport au Sénat il disait : « L'opinion unanime de la France ayant porté du côté du pouvoir, trop longtemps affaibli, sa sollicitude et ses espérances, il a fallu retirer le gouvernement du sein des assemblées délibérantes qui en étaient devenues maîtresses, et le consolider sur le piédestal élevé par le vœu populaire. Dans ses mains repose au plus haut degré l'impulsion gouvernementale... il a le droit de tenir le timon des affaires d'un bras ferme résolu et respecté : la démocratie française, éclairée par de grandes leçons, vient d'abdiquer les préjugés dont l'avait infectée une fausse philosophie ; elle scelle avec le pouvoir national une réconciliation qui fera époque dans son histoire... Elle est prête à résoudre en faveur du pouvoir les conflits d'attribution qu'on avait jadis l'habitude de résoudre contre lui. La bonne gestion des deniers publics ne dépend pas du vote d'un budget émietté en parcelles infimes. La France ne veut pas qu'on garrotte par les liens d'une suspicion mesquine un pouvoir posé par elle sur la puissante assise d'une confiance sans précédent ».

Ainsi donc, *plus de spécialité* ; la victoire de l'exécutif sur le législatif était complète. Ce droit de virement, attribué à l'Empereur, était évidemment la négation même du droit de la nation de déterminer l'emploi des sacrifices pécuniaires qu'elle s'impose. Au point de vue exclusivement financier il peut être, quelquefois, plus défendable ; le morcellement du vote du budget n'est point par lui-même une garantie de gestion économique ; il peut parfois conduire à dépenser des crédits que plus de latitude laissée au pouvoir exécutif eût permis d'économiser ou de dépenser plus utilement. Mais à côté de ces avantages possibles le vote par grandes masses, le droit de virement, offrent aussi des inconvénients et des dangers évidents. En somme l'arme dont on dotait en 1852 le pouvoir exécutif vaut ce

que vaut le gouvernement qui l'emploie ; elle peut fournir à un gouvernement prudent et clairvoyant le moyen d'approprier un budget, voté peut-être longtemps auparavant, à des circonstances et à des besoins qu'il n'était pas possible de prévoir, et c'est ce que ne manquaient pas de représenter les ministres et conseillers d'Etat chargés de plaider cette thèse très défendable ; mais elle peut aussi lui permettre des dépenses critiquables ou des économies bien dangereuses. Si elle peut écarter les crédits supplémentaires, et c'est ce que les avocats du gouvernement d'alors annonçaient volontiers, elle présente de considérables avantages ; si elle n'y parvient pas — et en fait elle n'y est point parvenue — il faut en condamner l'emploi (1).

Budget de 1854. — Dans son rapport à l'Empereur du 7 février 1853, Bineau avait bon espoir ; 1852 présenterait sans doute 102 millions de découvert (près de 54 de déficit initial et plus de 48 de crédits supplémentaires et extraordinaires), mais on pouvait espérer aussi des annulations de crédits pour 37 millions ; de grosses plus-values de recettes étaient acquises, 810 millions de produit des impôts indirects, soit 28 et demi de plus que les évaluations et un immense progrès sur les 744 millions de 1851, les 745 de 1850, les 707 de 1849 et les 681 de 1848 ; encore un peu de temps et on reviendrait à l'état de choses antérieur à février, aux 825 millions de 1847 et aux 827 de 1846, la meilleure année du règne de Louis-Philippe, ou, pour mieux dire, on serait dans une situation bien meilleure puisqu'alors 70 millions venaient de l'impôt du sel, depuis diminué des deux tiers (2), puisque la taxe des lettres avait été diminuée, le dixième perçu par le Trésor sur les octrois supprimé, et qu'au con-

---

(1) Les virements ne paraissent pas avoir été considérables. En 1858, lors de la discussion du budget de 1859, Vuitry les portait à 33 millions en 1853, 9 en 1854 et 1855, 17 en 1856. J'ai cherché à vérifier cette assertion pour les deux années qui, n'étant pas années de guerre, 1853 et 1856, sont par là même susceptibles de mieux fixer les idées ; et il semblerait que les virements aient été en 1853 inférieurs, et en 1856 fort supérieurs aux chiffres de Vuitry ; un relevé, un peu rapidement fait, m'a donné pour 1853 23 millions et pour 1856 41 1/2. Il faudrait, pour arriver à des résultats tout à fait exacts, considérer, par exemple, outre les virements effectués en 1853, ceux effectués postérieurement sur l'exercice 1853. En tout cas les virements furent toujours très peu de chose en comparaison des crédits extraordinaires et supplémentaires, qui, eux, ont monté souvent à des chiffres considérables.

(2) Produit de l'impôt du sel en 1847, 70.383.124 ; en 1848, 63.437.028. Après la réduction des deux tiers on passe en 1849 à 33.364.043 (chiffre encore élevé, dû à ce qu'il fut fait de grands approvisionnements, par crainte de voir rétablir l'impôt dans son intégralité) ; en 1850, 25.623.043 ; en 1851, 26.616.752 ; en 1852 le sel suit l'accroissement général et donne 32.275.402.

traire les légers accroissements de droits établis sur l'enregistrement, les boissons, le sel des fabriques de soude, étaient très loin de compenser ces réductions : ils atteignaient au plus 50 millions alors que les réductions se chiffraient par 96. Les découverts, 651 millions à la fin de 1851, allaient en diminuant ; 1852 n'y ajouterait sans doute que 28 ; et 679 millions de dette flottante, compensés en partie par 118 millions de créances sur des Compagnies de chemins de fer, par les 78 millions remboursés sur la dette publique à la suite de la conversion et constituant ainsi un amortissement, n'avaient rien dont il fallût s'inquiéter.

Tel était aussi le sentiment de Schneider, rapporteur de la commission du Corps législatif, dans son rapport du 6 mars 1853. Il s'y louait du sénatus-consulte qui affranchissait le gouvernement des entraves de la spécialité, espérait que grâce au droit de virement on serait débarrassé désormais des crédits supplémentaires. On avait eu 214 millions de découvert en 1849, 41 en 1850, près de 101 en 1851, mais 1852 qui en présentait à l'origine un de 54 millions n'en aurait que 28 et marquerait la date du rétablissement de la prospérité. 1853 ferait bien mieux encore, vu le magnifique réveil du commerce et de l'industrie qui frappait tous les regards. On ne voyait plus d'ouvriers inoccupés ; ce n'était pas le travail qui manquait, c'étaient les bras qui manquaient au travail. Si rapide avait été le changement que certains esprits avaient cherché à présenter ce mouvement sinon comme artificiel et factice, du moins comme empreint d'une précipitation irréfléchie, capable d'entraîner une prochaine réaction. Il n'en était rien ; les ressources abondaient : la seule chose que l'on pût craindre était que la hausse rapide de toutes choses, l'abondance des capitaux, les facilités de crédit, l'exemple de fortunes subites, n'excitassent outre mesure les imaginations et n'occasionnassent des entraînements et des excès regrettables. Le gouvernement, après avoir montré cette heureuse hardiesse qui avait changé en si peu de temps la face du pays, devait s'attacher maintenant à donner l'exemple de la modération dans le succès, à calmer les imaginations trop ardentes, à régulariser en quelque sorte le mouvement. Les dépenses s'accroissaient ; le fait était général ; il n'avait pas lieu de s'en inquiéter et la situation financière était bonne. Il importait toutefois de ne pas oublier qu'elle ne serait point tout à fait régulière tant que l'amortissement de la dette publique ne fonctionnerait pas en conformité des lois qui l'avaient institué ; de se tenir en garde contre l'exagération des interventions de l'Etat, et contre l'accroissement du nombre des fonctionnaires, particulièrement dangereux à la veille d'une loi coûteuse sur les retraites ; mieux valait faire appel aux initiatives privées et l'on

pouvait compter pour cela sur le gouvernement de l'Empereur.

Après ce préambule, forcément optimiste, mais exposant en somme avec plus d'indépendance qu'on ne l'a dit les côtés brillants et les côtés faibles des finances impériales, Schneider faisait connaître que le budget proposé se montait à 1.520.639.572 en recettes et à 1.519.250.943 en dépenses, dépassant ainsi d'environ 30 millions les crédits de 1853, mais ayant ses ressources augmentées de plus de 70 millions par suite de la prospérité générale. Il n'y avait augmentation de dépenses que sur la dette publique, 397 millions au lieu de 372, par suite de l'inscription au chapitre de la dette viagère des subventions jadis accordées aux fonds de retraite des différents ministères, sur les dotations, portées de 17 à 36, et sur les travaux extraordinaires portés de 72.738.334 à 89.560.000. Il y avait diminution sur la guerre, 308 au lieu de 324, par suite d'une nouvelle réduction de 20.000 hommes sur l'effectif, après celle de 30.000 qui avait déjà eu lieu l'année précédente, réduction que l'Empereur avait annoncée solennellement en ouvrant la session et qui avait été accueillie par des applaudissements prolongés ; sur la marine ; sur le ministère d'Etat, maintenant ministère d'Etat et de la maison de l'Empereur ; sur les finances, définitivement débarrassées de la grosse dépense des retraites. Les services généraux des ministères, 787.653.518 dans le budget de 1853, n'étaient plus que 757.876.254 dans celui de 1854 (1).

Après une rapide discussion, les 17 et 19 mai, le budget fut voté le 20 mai. On avait vu déjà et surtout on a vu par la suite des discussions budgétaires traîner des mois entiers et la situation, en général, empirer à mesure qu'elles traînaient davantage ; on voyait alors la rapidité, pour ne pas dire la précipitation, poussée à ses extrêmes limites. En faisant le 15 juin le compte rendu de la session de 1853 le *Moniteur* triomphait, non sans quelque excès, de cette vitesse, cependant quelque peu étourdissante : « On n'a pas oublié quel temps précieux se perdait dans les débats parlementaires ; les projets les plus importants n'étaient souvent qu'un prétexte à discussions orageuses, au milieu desquelles l'objet de la discussion disparaissait pour faire place aux luttes des partis. La discussion du budget durait des mois entiers et en 17 ans de paix le déficit et les dépenses n'ont pas cessé de s'accroître. En 1841 le budget voté dépassa de plus de 16 millions le budget présenté, en 1846 de près de 13, en 1847 de plus de 3... Le projet de fortifications de Paris qui d'après le maréchal Soult devait coûter 40 millions s'éleva à 140 en passant par les Assemblées... C'était moins la faute des hommes que celle

(1) Par décret du 21 juin fut supprimé le ministère de la police.

des institutions qui en plaçant le gouvernement dans la Chambre ouvraient une large porte aux vues particulières, aux ambitions personnelles, aux exigences locales, et rendaient impossible toute pensée suivie d'intérêt public ». Réquisitoire empreint d'exagération, non dépourvu cependant de toute vérité.

Les retraites des fonctionnaires. — Si les budgets se votaient alors avec la rapidité de l'éclair d'autres lois financières des plus importantes étaient au contraire discutées à fond et avec le plus grand soin. Tel fut le cas en 1853 pour les retraites civiles, loi qui avait au point de vue financier une considérable importance, et pour une autre relative à la conversion possible des dettes des départements et des communes. Beaucoup plus ménager des deniers publics qu'on ne l'a dit, le Corps législatif d'alors s'effrayait de l'augmentation continue des charges locales : le gouvernement s'en effrayait moins, constatant que c'était par ce moyen que les localités s'étaient donné des routes, des chemins, qui avaient en quelque sorte transformé le pays ; le *Moniteur* se plaisait même assez à faire ressortir l'importance des centimes additionnels (note du 1er mai 1853) parce qu'une de ses principales préoccupations était de prouver au pays que ce n'était pas le gouvernement qui absorbait la totalité du budget, que départements et communes en avaient leur grosse part et qu'en particulier sur les 261 millions de la contribution foncière 100 n'arrivaient pas au Trésor public : mais d'autres étaient moins optimistes ; d'Audiffret avouait son inquiétude de voir les localités s'endetter sans mesure, en rejetant sur un avenir éloigné le laborieux apurement de leur passif. Et cependant la loi qui intervint (10 juin) eut moins pour but et pour effet d'arrêter ces entraînements dangereux que de les favoriser ; elle permit en effet aux départements et aux communes dont les revenus excédaient 100.000 francs de convertir leurs dettes actuelles et de les éteindre au moyen d'emprunts nouveaux, remboursables par annuités dont le terme ne pourrait excéder 50 années, et cela dans l'intervalle de la session de 1853 à celle de 1854. Les centimes extraordinaires ou les taxes d'octroi additionnelles affectés au service des emprunts anciens pourraient être réduits proportionnellement à la diminution de dépense annuelle résultant de la commune.

Quant à la loi du 9 juin sur les pensions civiles, elle fut à la fois une nécessité et un danger : une nécessité, parce que le système alors adopté de caisses de retraite particulières pour les différentes administrations, auxquelles l'Etat versait des subventions de plus en plus importantes, était insuffisant et plein d'anomalies et d'injustices ; il y avait des retraites dans les contributions indirectes et

point dans les directes ; les règlements, les conditions exigées pour avoir droit à pension, les droits des veuves, des enfants, la quotité de la retenue, la manière de compter le traitement moyen, variaient avec les administrations ; les plaintes étaient vives et les injustices flagrantes ; et un danger, parce que la substitution d'un système rationnel à ces méthodes incohérentes entraînerait nécessairement des sacrifices pour l'Etat. Néanmoins l'impossibilité de prolonger plus longtemps un état de choses insupportable était généralement reconnue ; chaque année, depuis 1831, les commissions des finances cherchaient en vain une solution ; des projets de loi avaient été déposés en 1838, 1841, 1843, même en 1851, et n'avaient pas abouti. Ici encore il était réservé à Napoléon III de réaliser ce que n'avait pu faire Louis-Philippe.

Il existait en 1853 25 caisses de retraites, qui versaient 22.154.337 à 29.727 parties permanentes. Elles furent supprimées à partir du 1er janvier 1854 et leur actif acquis à l'Etat, qui prit à sa charge les pensions existantes ou en cours de liquidation pour services terminés au 1er janvier 1854 : ce ne fut pas une des parties les moins contestées de la nouvelle loi ; l'ancien système, quoique partout condamné, bénéficiait encore des craintes et des doutes inspirés par le nouveau ; cet article ne fut voté qu'à une majorité très faible, 129 contre 98. Des retenues uniformes de 5 0/0 du traitement et d'un douzième à chaque nomination ou réintégration ou à chaque augmentation étaient imposées aux fonctionnaires et leur conféraient droit à une pension de retraite à 60 ans d'âge et après 30 ans de service ; 50 ans d'âge et 25 ans de service dans les services actifs. Cette pension était basée sur la moyenne des traitements reçus pendant les six dernières années d'exercice, et réglée pour chaque année de service à un 60e du traitement moyen ; elle ne pouvait être ni inférieure à 750 francs, ni supérieure aux 2/3 ou aux 3/4 du traitement moyen ; un maximum de 6.000 était fixé pour les services judiciaires et universitaires et de 12.000 pour les ambassadeurs. Les veuves avaient droit au tiers de la pension de leurs maris ; les enfants mineurs, à un secours égal à la pension que la mère aurait obtenue ou pu obtenir. Telles étaient les dispositions principales de cette loi qui après une longue discussion fut votée par 154 contre 76 ; elle fut pour les fonctionnaires un incontestable avantage ; elle eut l'inconvénient de donner au fonctionnarisme un nouvel attrait et le tort d'avoir fixé trop tôt l'âge de la retraite. Les calculs sur lesquels elle avait été établie furent d'abord confirmés par l'événement, chose rare ; on avait prévu une dépense de 28 millions compensée jusqu'à concurrence de 18.200.000 par le produit des retenues et on avait estimé à 158.227 le nombre des agents appelés à en béné-

ficier ; or la dépense se maintint pendant toute la durée de l'Empire plutôt au-dessous de ce chiffre. Puis quand le fonctionnarisme prit plus de développement, quand le parti vainqueur en 1876 et 1877 multiplia les mises à la retraite pour renouveler les administrations, quand les traitements eurent été augmentés, la charge des retraites devint beaucoup plus lourde, et de plus en plus hors de proportion avec le produit des retenues. En 1875 les pensions civiles coûtaient 42.050.000, en 1885 56.623.000, en 1895 64.700.000, en 1905 89.600.000, et depuis elles n'ont cessé d'augmenter (1).

Les malheurs publics de 1853 aisément supportés. — Malgré la dette flottante, malgré la suspension de l'amortissement, malgré le peu d'espérance de voir réalisée la promesse de cessation des crédits supplémentaires, la situation financière, avec la certitude d'énormes plus-values, était incontestablement solide. Et tel était l'élan imprimé aux affaires que les malheurs publics qui marquèrent la fin de l'année 1853 ne purent l'arrêter. La récolte fut très déficitaire en blé et en vin : celle de blé ne fut que de 63.700.000 hectolitres, près de 30 millions de moins qu'une année ordinaire ; dès le mois d'août le blé monta jusqu'à 26 francs l'hectolitre et on devait le voir à 30 en décembre. A cette époque les vieilles épouvantes d'autrefois n'avaient pas encore totalement disparu : il y eut par endroits de l'agitation, de la panique (2) ; des maires se permirent de prendre des arrêtés d'interdiction d'exportation des subsistances hors de leurs communes. Des interventions gouvernementales pour faire baisser le prix du pain étaient attendues, même désirées. Le

	Montant des pensions	Montant des retenues	Charge réelle du Trésor
(1) 1854	23.586.000	11.083.000	12.503.000
1865	25.109.000	14.639.000	10.469.000
1870	29.758.000	14.821.000	14.936.000
1890	60.993.000	24.948.000	36.045.000

Jusque vers 1870 l'augmentation de la charge de l'Etat a été très modérée; Chesnelong, en rapportant le budget de 1871, constatait que « l'économie de la loi n'avait pas trompé les espérances qui s'y étaient attachées », et même « que le Trésor, en étendant la rémunération sur un plus grand nombre d'agents, avait subi une part de contribution moindre que celle qui lui eût été imposée par le maintien de la législation antérieure ». Quelques années plus tard, cette remarque aurait malheureusement cessé d'être vraie.

(2) Et néanmoins les esprits furent vivement frappés du contraste entre la crise de 1853-54 et celle de 1846-47. Avec quelle facilité, disait Léon Faucher (*Revue des Deux Mondes*, 1853), ne porte-t-on pas aujourd'hui le poids des embarras et des anxiétés sous lesquels on fléchissait alors ! L'insuffisance de la récolte a peut-être été plus générale..., et la paix publique n'est pas troublée ; la misère n'étale pas de spectacles aussi affligeants ».

gouvernement eut le très grand mérite de rejeter bien loin ces vieilles et déplorables pratiques qui avaient toujours coûté à l'Etat des sommes énormes sans rien faire pour conjurer la disette, bien au contraire. Il établit lui-même, dans un remarquable article du *Moniteur*, tout imprégné des idées de Turgot, que son rôle n'était pas de faire le commerce des grains ; il y engloutirait beaucoup d'argent sans autre résultat que de mécontenter le pays ; aussitôt qu'il se mêlerait d'acheter et de vendre, tout le commerce intérieur et extérieur s'arrêterait ; il resterait seul dans la lice et devrait se faire le pourvoyeur des besoins de tout un peuple, chose impossible ou ruineuse. Mais ce qui est impossible, absurde, de la part du gouvernement devient simple et facile pour une nation. Le seul rôle d'un gouvernement dans ces pénibles circonstances est non pas de se substituer au commerce mais au contraire de lui venir en aide, de faciliter les transports, d'abaisser les droits qui les grèvent, de faire à l'étranger les approvisionnements nécessaires pour l'armée et la marine, de protéger, de susciter tous les éléments de l'activité nationale. Or c'était ce qu'il avait fait : il avait levé dès le 3 août les surtaxes sur les grains et farines importés sous pavillon étranger, suspendu le 18 l'échelle mobile, abaissé les tarifs des canaux et des chemins de fer, en laissant aux compagnies la faculté de les relever si les circonstances le permettaient, après le 31 décembre, sans attendre les trois mois de délai portés par les cahiers des charges, interdit temporairement l'exportation des pommes de terre et des légumes secs : là devait se borner son rôle. Il fit cependant quelque chose de plus : il imagina un système de compensation entre les cours élevés du moment et les cours plus bas à prévoir pour plus tard, et une Caisse de la boulangerie, qui emprunta 24 millions sous la garantie de la ville de Paris, fut chargée de fournir aux boulangers parisiens le moyen de vendre le pain au-dessous du cours, sauf à maintenir un prix supérieur au cours lorsque les blés et farines auraient baissé. A part cette légère exception il borna son action aux abaissements de droits plus haut mentionnés. Malgré ces abaissements qui ne furent pas sans diminuer sensiblement les rendements des douanes et des droits de navigation, malgré la gêne passagère due à la mauvaise récolte, les impôts indirects donnèrent en 1853 851.200.000, soit environ 40 de plus-value sur 1852. Autre preuve du brillant état des affaires : le total des opérations de la Banque de France, qui n'avait pas encore reconquis en 1852 le niveau de 1847, 2.541 millions contre 2.714, le dépassa en 1853 dans d'énormes proportions : 3.964 millions. L'escompte des effets de commerce, de 758 millions dans le premier semestre 1852 et de 1.089 dans le second (à mesure que le gouvernement s'affermissait les affaires

prenaient plus d'ampleur), donc 1.847 en tout, passa brusquement en 1853 à 2.842 millions : et ce n'était qu'un début ; on arrivera à 2.944 en 1854, à 3.762 en 1855, où l'élan fut extraordinaire.

Injustice de certains pamphlets contre les finances de l'Empire. — Il n'y avait guère pour nier cette évidente prospérité que les exilés qui, abusant de la manière la plus étrange de ce droit à l'erreur que personne ne conteste aux proscrits ou aux émigrés de tous les temps, croyaient naïvement que la France partageait leurs haines et se consolaient de leurs déboires en annonçant chaque jour la chute imminente de l'Empire et le châtiment du coup d'Etat. Ils s'étaient persuadé que les finances étaient le point faible du nouveau gouvernement et il est amusant de voir avec quelle assurance ils prédisaient à bref délai l'inévitable banqueroute et l'impossibilité pour ce gouvernement de forbans et d'aventuriers de trouver à emprunter seulement cent sous. « Il y a, lit-on dans une brochure de 1853 intitulée le *Déficit*, quelques centaines de riboteurs qui mangent, boivent, chassent, vident les coffres, ruinent la France et l'endettent pour des siècles. Elle, sans souci, laisse faire et regarde à peine. Jamais nation n'alla plus allègrement à la banqueroute et au déshonneur... avec toutes les dépenses improductives, voluptuaires, folles, cruelles, d'un gouvernement qui devrait être interdit comme prodigue, abattu comme féroce... Nul ne croit à la durée de ce gouvernement de boue et de sang... Le dégoût qu'il inspire est si universel, le mépris si unanime, que tout le monde prévoit la fin du régime des saturnales. Cette situation affecte déjà les revenus publics... Il y aura certainement prochainement un arriéré de 1 milliard. L'équilibre est apparent pour 1854, mais on compte sans la cherté du pain, sans la cherté de la vie, sans la disette ». A ce propos l'auteur prédisait à la bourgeoisie toutes sortes d'horreurs de la part de ce gouvernement forcé de gagner les bonnes grâces de la démagogie. « Nous aurons un impôt extraordinaire sur une classe que l'on dénonce à la plèbe comme coupable d'accaparement..., le maximum avec son cortège de vexations et de désordres, ou un emprunt forcé, ou les trois choses simultanément... Si l'Empire ne succombe pas avant 1855, si le déficit du prochain exercice n'est que de 110 millions..., si le commerce de blatier et de farinier que l'Empereur entreprend (on était bien mal renseigné à Londres où s'imprimaient ces choses) ne coûte que 300 millions, les découverts seront encore dans quinze mois de plus de 1.500 millions ». Venait ensuite l'énumération de toutes les dépenses faites pour la préparation, puis pour la proclamation de l'Empire, les arcs de triomphe, les lampions, les décors du voyage en 1852, les millions prodigués au clergé pour

payer ses prières, ses chants, ses bénédictions, ses allocutions, ses génuflexions, ses aspersions et ses banqueroutes, 500.000 francs pour la cathédrale de Paris, 2 millions et demi pour celle de Marseille, 1.500.000 pour celle de Moulins, 200.000 pour approprier le Panthéon aux besoins du culte, etc., etc., 7.500.000 pour la refonte des monnaies de cuivre, afin que le peuple français ait le bonheur, qu'il ne saurait payer trop cher, de contempler la médaille un peu flattée du plus laid des empereurs. « La bande de décembre traite la France en pays conquis : Saint-Arnaud qui autrefois engageait au Mont-de-Piété, pour 18 francs, deux chemises et un châle, émarge à cette heure comme ministre, grand écuyer, maréchal, sénateur, 300.000, Magnan 240.000, Vaillant 170.000, 130.000 à Cambacérès, 130.000 à Bassano, grand chambellan et sénateur, etc., etc. Doutez-vous après cela que les finances se délabrent et que la France coure à la banqueroute » ? Puis l'auteur abordait la question d'un emprunt de 200 millions que l'on croyait l'Empire sur le point d'émettre : « Prêtez donc vos épargnes à ce gouvernement dissipateur, destiné à prendre demain le bonnet vert des banqueroutiers !... Capitalistes, prenez-y garde : l'usurpation n'a pas le droit d'engager la France. La morale tient pour nuls les engagements du crime. La révolution respectera religieusement les créances antérieures au coup d'Etat, mais elle se fera un devoir de déchirer du Grand Livre les dettes que le 2 décembre contractera. Et que les banquiers y réfléchissent aussi. Ils se disent sans doute : Soumissionnons et vendons nos titres. Que nous importe si les porteurs voient périr leurs coupons de rente entre leurs mains ?... Je préviens ces banquiers que le seul fait de soumissionner l'emprunt les rend solidaires du gouvernement de voleurs et d'assassins qui va l'ouvrir, et que cette complicité ou solidarité les rend responsables par biens et par corps du pillage de la fortune publique par les bandits du 2 décembre ».

« Pour vous, MM. du Corps Législatif et du Conseil d'Etat, vous n'êtes à vrai dire que comme ces pagodes chinoises dont l'unique fonction est de remuer la tête en signe d'assentiment : il paraît cependant que vous vous prenez au sérieux. Je vous passe pour un instant cette fantaisie : mais retenez bien ceci. Si vous enregistrez l'emprunt de 200 millions qui se prépare nous vous tenons pour responsables aussi, par biens et par corps, de cette nouvelle concussion. Quant à vous, Messeigneurs du Sénat, réfléchissez-y bien à votre tour. Vos seigneuries ont été créées et mises au monde *pour ne pas s'opposer*. Mais vous savez l'adage : qui ne dit mot consent. Si vous consentez, même passivement, l'emprunt qui se prépare, nous vous tenons tous aussi pour responsables par corps et par

biens de cette audacieuse dilapidation. S'il en est parmi vous qui possèdent autre chose que la dotation de 30.000 francs, qu'ils songent à l'avenir. Tout emprunt du gouvernement de décembre est un vol fait à la nation. Malheur à qui s'en rendra le participant. Les lois atteindront les concussionnaires et leurs complices. Celle du 5 septembre 1807 donne à la nation hypothèque générale sur les biens des coupables : la nation se réserve d'en user ».

Un autre libellé du même genre, de Marc Dufraisse, mettant en parallèle ce que coûtait la République et ce que coûtait l'Empire, arrivait par des calculs fantaisistes à 82.258.199 pour ce dernier régime, dont 42 millions pour la famille impériale, « sans compter les dotations apanagères quand la Providence enverra des petits princes, si la révolution le lui permet. « Où est donc, s'écriait-il, Timon ? où est donc M. de Cormenin ? ». Venait ensuite l'assertion extravagante que la propriété avait tout à redouter de l'Empire : « On dit la bourgeoisie en proie à de vagues appréhensions. Je comprends ses craintes et je les excuse. Comme les propriétés des d'Orléans, on pourrait bien un jour nationaliser ses terres pour crime d'ingratitude et de conjuration intentionnelle, et requérir au nom de la loi suprême de salut son argent conspirateur. Elle sait qu'il est à Paris des ateliers impériaux et sur tout le territoire des bandes organisées sous couleur de sociétés fraternelles, de secours mutuels. On apprendra plus tard que cette armée prolétarienne est destinée à prêter main-forte contre la bourgeoisie réfractaire aux agents du rôle des emprunts violents et des réquisitions sans mesure et sans merci. La guerre est à vos seuils. Comment la soutenir avec un Trésor vide ! Et comment le remplir sans les taxes arbitraires et les réquisitions forcées ? Car pour des emprunts volontaires, qui donc leur prêterait librement et volontairement une pièce de cent sous ? On fait crédit à des gouvernements légitimes, alors même qu'on ne croit pas à leur durée. Mais on ne contracte pas avec ceux dont les obligations peuvent être déclarées nulles, en droit, en morale, en équité. Les usuriers eux-mêmes ne prêtent pas aux insensés et aux prodigues ».

A ces diatribes la France allait répondre en offrant au gouvernement, même avec enthousiasme, tous les capitaux que pendant 17 ans il lui demanderait, et même beaucoup plus qu'il n'en demanderait.

Les emprunts de la guerre de Crimée. — Avec l'année 1854, année de guerre, bien loin de fléchir, la prospérité continue à grandir et c'est même le trait caractéristique de la période qui va s'ouvrir que cet épanouissement de la fortune publique et de l'aisance générale

(relativement, tout au moins) au milieu d'événements aussi défavorables que possible. Car tous les fléaux, crise alimentaire, choléra, guerre lointaine et extrêmement coûteuse, semblèrent se conjurer pour arrêter le développement des progrès matériels du pays, et cependant n'y parvinrent pas.

Une mauvaise récolte en blé et en vin succéda à la récolte déjà très déficitaire de 1853 et força à maintenir et même à accroître les diminutions de droits accordées l'année précédente sur les céréales et sur la viande, à prolonger jusqu'au 31 juillet 1855 l'interdiction d'exportation des grains et farines, à abaisser ou supprimer des droits d'importation sur différents produits et notamment à réduire par décret du 30 août à 0,25 par hectolitre les droits sur les vins qui étaient de 16,50 à l'entrée par terre et de 33 francs par douane de mer ; quant aux eaux-de-vie, un décret du 22 septembre réduisit à 15 francs par hectolitre d'alcool pur le droit de 50 francs qui les frappait. Si l'on ajoute à tout cela le choléra qui fit 100.000 victimes, et la guerre, une sensible diminution sur le rendement des impôts indirects paraissait devoir être l'inévitable conséquence de tous ces malheurs réunis ; or il est arrivé au contraire que ce rendement n'est point tombé au-dessous de celui de 1853, lui-même en grand progrès sur les années antérieures, qu'il s'est même élevé un peu au-dessus, 852.200.000 contre 851.200.000. A la vérité on put craindre longtemps le contraire : le premier trimestre donna 3 millions et demi de moins-value par rapport à 1853, le second 3 millions, le troisième encore une diminution légère, mais le quatrième corrigea ces fâcheux résultats (la comparaison s'établissait d'ailleurs alors avec les derniers mois de 1853 que la mauvaise récolte avait rendus moins brillants) et l'année se termina sans aucun fléchissement sur l'année précédente. Toutefois les prévisions budgétaires, qui avaient été faites sans qu'on pût tenir compte de cet ensemble de circonstances défavorables, ne furent pas tout à fait réalisées. L'enregistrement, les boissons, furent en moins-value, mais d'autres branches de revenu restèrent très prospères, notamment le tabac et les lettres, dont une loi très opportune du 20 mai abaissa l'affranchissement à 0,20 au lieu de 0,25. Cette diminution porta le nombre des lettres à 212 millions en 1854, à 233 en 1855 ; et le produit des postes en général, qui avait été de 45.121.000 en 1852, de 47.828.000 en 1853, monta à 52.006.000 en 1854.

C'était en réalité avoir beaucoup gagné que n'avoir pas vu diminuer le rendement des impôts. Mais ce fut surtout gagner beaucoup que d'avoir vu le crédit public s'élever au degré de puissance auquel il parvint alors, et le grand résultat financier de la guerre de Crimée a été la révélation de toute la puissance de cet instrument merveil-

leux, qui sans doute avait déjà rendu à la France d'inestimables services, mais dont on n'avait pas pu encore mesurer exactement les prodigieux progrès.

En se lançant dans la guerre de Crimée le gouvernement impérial, qui tenait par dessus tout à ne pouvoir pas être accusé d'alourdir les charges du pays, résolut de demander à l'emprunt les ressources nécessaires pour la soutenir. Détermination très critiquable : sa popularité prodigieuse n'aurait nullement été ébranlée par quelques augmentations d'impôt, et une guerre de luxe, de magnificence, de prestige, comme fut celle-là, est une de celles où il est le moins légitime de reporter sur les générations futures le poids de dépenses qu'on aurait pu facilement ne pas faire ; pour toutes les guerres, d'ailleurs, la sagesse commanderait de les financer, au moins en grande partie, par l'impôt : c'est ce que fit notre alliée l'Angleterre, et ce fut un tort grave de n'avoir pas suivi le bon exemple qu'elle nous donnait. Mais, étant prise cette décision regrettable, il faut reconnaître qu'elle a été exécutée avec habileté et qu'elle a valu de brillantes victoires financières. Dès le moment où la guerre fut certaine une loi du 11 mars autorisa le ministre des finances à émettre la somme de rentes nécessaires pour produire un capital de 250 millions. Allait-on recourir pour placer cet emprunt aux procédés jusqu'alors presque toujours usités, s'entendre avec quelque puissante maison de banque ? Ce fut la première pensée de Bineau, et il était déjà en négociation avec Rothschild et avec le Crédit mobilier qui, par bonheur, ne s'entendirent point, lorsque ce financier remarquable que fut Mirès eut l'intuition que bien des choses impossibles jadis étaient devenues maintenant possibles, qu'une souscription publique pourrait bien, avec au moins autant de chances de succès, placer l'emprunt à des conditions plus favorables, et avec cet avantage inappréciable de provoquer une grande manifestation de confiance et d'union avec le gouvernement, féconde en heureux résultats moraux et politiques. L'idée fut soumise à l'Empereur, qui comprit tout de suite le merveilleux parti qu'il en pourrait tirer. Déjà sous la Restauration et sous Louis-Philippe la rente sur l'Etat avait commencé à pénétrer en province, et le nombre des rentiers avait subi une réelle progression, malheureusement difficile à évaluer en chiffres bien précis ; puis était venu en 1848 le remboursement des dépôts des caisses d'épargne et des Bons du Trésor en rentes 5 0/0 et 3 0/0, et la rente était parvenue par là en nombre de mains qui jusqu'alors l'avaient ignorée ; les campagnes commençaient à faire connaissance avec elle ; dans son rapport du 11 mars Bineau estime qu'en 1847 il existait 207.000 porteurs de rente, dont les 3/4 à Paris, et qu'en 1854 il devait y en avoir

664.000, dont plus de moitié dans les départements et dont 94.000 ne devaient pas avoir plus de 20 francs de rente. Quel succès si on parvenait à acheminer vers les guichets de souscription ces masses profondes du suffrage universel qui, en apportant leur argent, plébisciteraient une fois de plus le souverain qu'elles avaient déjà plébiscité par trois fois, et lui apporteraient une nouvelle preuve et combien plus significative, de leur confiance et de leur dévouement !

Proposé le 7 mars l'emprunt était voté le 8 à l'unanimité. Le 11 Bineau expliqua comment l'Empereur avait préféré s'adresser au public directement et sans aucun intermédiaire et faire profiter le pays tout entier du bénéfice que les banquiers avaient coutume de réaliser sur les emprunts publics, puis exposa les conditions de l'emprunt : deux types de rente étaient offerts, du 4 1/2 à 92,50 au lieu de 93,10, cours de la veille, et du 3 0/0 à 65,25 au lieu de 66,45, cours de la veille ; on devait souscrire en versant 1/10e, et le reste en quinze termes égaux, de mois en mois, avec faculté de libération anticipée moyennant un escompte de 4 0/0 ; en tenant compte de la date de jouissance accordée aux souscripteurs, 22 décembre 1853 pour le 3, 22 mars pour le 4 1/2, et du fait de l'intérêt intégral attribué aux titres non libérés, on faisait en somme une remise de 3,30 aux souscripteurs du 4 1/2 et de 2,95 à ceux du 3 sur le chiffre d'émission. Ce bénéfice qui, dans les emprunts précédents, depuis plus de 35 ans, avait toujours passé aux maisons de banque, allait maintenant profiter au public. La souscription était ouverte du 14 au 25 mars chez tous les receveurs généraux et particuliers. Les souscriptions de 50 francs de rente et au-dessous étaient irréductibles ; il n'était pas admis de souscriptions inférieures à 10 francs de rente.

Le succès fut complet. Quand le 28 mars Bineau fit connaître les résultats de l'opération, il put dire avec vérité que l'Empereur pouvait s'applaudir d'avoir accordé son assentiment au mode qu'il avait eu l'honneur de lui soumettre, car il avait ainsi élargi et consolidé la base du crédit public, et donné au pays le moyen de manifester de la manière la plus éclatante son entière adhésion à la politique impériale ; et Mirès put se féliciter de ce que le gouvernement « avait su s'affranchir d'une domination (celle des banquiers) incompatible avec la grandeur d'une dynastie issue du vote universel ». 99.224 souscripteurs, dont 27.902 dans la Seine et 71.322 dans les départements, et dont 60.142 pour 50 francs de rente ou au-dessous, avaient répondu à l'appel et apporté 468 millions, dont près de 226 dans la Seine et de 243 en province. Les préférences du public s'étaient clairement manifestées pour le fonds le plus éloigné du pair : on

avait souscrit pour environ 308 millions en 3 0/0 et 160 en 4 1/2. Les souscriptions autres que les irréductibles furent réduites de 52 1/2 0/0.

La guerre se prolongeant au delà de toutes prévisions et le parti étant pris de continuer à la financer par l'emprunt, de nouveaux appels au crédit étaient inévitables. Une loi du 31 décembre 1854 en ouvrit un second, en tout semblable au premier, sauf le chiffre qui fut cette fois de 500 millions : deux types de rente, 4 1/2 à 92, 3 0/0 à 65,25, versements en dix-huit termes, avantages équivalant à un boni de 2,93 sur le 4 1/2 et de 2,08 sur le 3, irréductibilité des souscriptions jusqu'à 50 francs de rente. Encore plus éclatant cette fois fut le triomphe, car le nombre des souscripteurs s'éleva à 180.480, et leurs offres à 2.175 millions : les seules souscriptions irréductibles montaient à 231.920.155, presque la moitié de la somme demandée. Considérable encore cette fois était la part de la province : 128.000 souscripteurs pour une somme de 780 millions. Parmi les 51 ou 52.000 souscripteurs parisiens on comptait quelques étrangers. Cette fois encore, et même beaucoup plus, les préférences du public furent pour le 3 0/0 : sur les 2.175 millions souscrits, 1.806 millions étaient en 3 0/0, 369 seulement en 4 1/2. Comme, par une nouvelle disposition, les souscripteurs de 500 francs de rente et au-dessous ne devaient pas être réduits à moins que le montant de ces souscriptions ne dépassât 500 millions, et que, contre tout attente, ce chiffre s'éleva à 836, toutes les souscriptions supérieures à 500 francs de rente furent écartées ; celles des autres qui étaient réductibles furent réduites de 40 ou 42 0/0. De plus en plus s'affirmait la politique du pouvoir de démocratiser la rente le plus possible.

Mais l'emprunt le plus remarquable de beaucoup fut celui de 750 millions qu'ouvrit la loi du 11 juillet 1855 (avec un supplément éventuel de 30 millions pour faciliter, s'il y avait lieu, la liquidation des souscriptions et couvrir les frais d'escompte résultant des anticipations de paiement). Les conditions furent toujours les mêmes : 4 1/2 à 92,25, 3 0/0 à 65,25 (ou plutôt, en réalité, compte tenu des bonifications, 89,46 pour le 4 1/2, 63,27 pour le 3) ; 316.864 souscripteurs, dont 236.577 en province, et dont 223.262 irréductibles (1), offrirent 3.652.591.985. Et le 3 0/0, dès la clôture de l'emprunt (qui fut ouvert du 18 au 29 juillet), monta de 65,96 où il était la veille,

(1) Tous ces petits souscripteurs, si ardemment désirés, étaient-ils bien authentiques ? On a beaucoup parlé des souscriptions *Bottin*, que des amis trop zélés auraient faites en prenant simplement des noms au hasard dans le Bottin.

à 66,80. S'il y eut quelque exagération à célébrer bruyamment, comme le firent les journaux particulièrement amis du pouvoir, la nouvelle consécration donnée à l'Empire par le *suffrage universel des capitaux*, expression qui fut alors répétée à satiété, du moins est-il incontestable que le succès était magnifique, que la puissance empruntante de la France venait de se révéler d'une manière jusqu'alors insoupçonnée, et que ceux qui avaient encore présente à la mémoire la crise financière de 1848 et la fuite universelle devant les valeurs d'Etat sous le gouvernement provisoire durent être profondément impressionnés d'un si prodigieux changement. Le succès était d'autant plus grand qu'en même temps 2.472.000 actions et 2.097.256 obligations de chemins de fer, sans compter celles qui allaient encore être émises, sans compter aussi les emprunts des villes, des départements, d'une foule de sociétés financières, et quantité d'autres valeurs souvent fort tentantes, faisaient concurrence aux fonds d'Etat sur le marché des capitaux. Outre les conditions très avantageuses, même trop avantageuses, faites aux souscripteurs, outre la confiance générale dans la stabilité et dans la solvabilité du gouvernement, il a fallu pour assurer à cette série d'emprunts le gros succès qu'ils obtinrent, une grande abondance de capitaux et un prodigieux développement de l'esprit d'épargne, et c'est surtout par là qu'ils sont une page très importante de notre histoire financière.

Les trois emprunts de 1854-1855 ont ajouté à la dette publique environ 1.580 millions en capital (1) et 70 à 72 millions en rentes. Il y aurait un puissant intérêt à savoir dans quelle mesure ils ont augmenté le nombre des porteurs de rentes ; mais on sait la difficulté ou pour mieux dire l'impossibilité de statistiques précises dans cet ordre d'idées. Tout au plus peut-on avancer des chiffres certains quant au nombre des inscriptions, qui ne donne que des indications imprécises sur le nombre des porteurs ; ces inscriptions étaient pour le 4 1/2 de 625.698 au 1er janvier 1853 et de 780.215 au 1er janvier 1856 ; pour le 3, aux mêmes dates, de 93.675 et de 235.491 ; ces chiffres révèlent évidemment un accroissement très notable dans le nombre des rentiers. Si, comme il est probable, Bineau était exactement informé quand il l'estimait à 664.000 avant la guerre de Crimée (2) il est vraisemblable que le chiffre de 900.000 a dû être

(1) Il y eut en effet quelques suppléments d'emprunt, et de là la différence entre le total prévu par les lois et le total réel. Les dépenses de la guerre semblent s'être montées, comptées aussi exactement que possible, à 1.532.034.480.

(2) Le chiffre est plus vraisemblable que celui du rapport de Ducos sur la loi du 5 juin 1850, où il indiquait 687.667 individus comme propriétaires de rentes :

atteint après elle. Les autres emprunts du second Empire l'ont grossi encore, mais ce sont bien les emprunts de 1854-1855 qui ont déterminé le grand pas en avant ; comme le nombre des inscriptions dépassait déjà le million au 1er janvier 1856, et qu'il s'élevait à 1.269.739 au 31 décembre 1870, c'est bien surtout aux emprunts de la guerre de Crimée que revient l'honneur d'avoir démocratisé la rente, honneur que l'Empire considérait comme sa principale et sa plus belle victoire. Lorsque le *Moniteur*, dans une note du 9 juin 1857, résuma les travaux du premier Corps législatif de l'Empire, alors à la veille de se séparer, il insista avec complaisance sur l'importance économique, sociale, politique, de ces emprunts. « En leur donnant pour la première fois le caractère démocratique, en appelant la nation tout entière à les souscrire, l'Empereur a fait pour la rente ce que 1789 a fait pour la terre ; désormais le cultivateur et l'ouvrier ne sont pas moins intéressés que le capitaliste à la stabilité du crédit ; désormais toutes les classes participent à tous les avantages, comme à toutes les charges du pays... On sait ce qui en est résulté pour la conduite de la guerre et le prestige de la France au dehors ; l'entraînement avec lequel les emprunts ont été souscrits jusque dans les derniers hameaux n'a pas produit moins d'effet que l'héroïsme de nos soldats sous les murs de Sébastopol, et l'Europe a vu, avec un égal étonnement, l'étendue de nos ressources financières et la puissance de nos armes ».

Budgets de 1855 et 1856. — L'emprunt traîne fatalement l'impôt à sa suite ; et cependant c'est seulement après le vote des deux budgets de 1855 et 1856 que des suppléments de ressources commencèrent à être cherchés. L'esprit du temps était de donner à la discussion du budget le moins possible de durée et d'éclat et c'est ainsi que des questions financières au premier chef et de très grand intérêt se trouvèrent reléguées hors de la discussion du budget. La réso-

---

Au 1er janvier 1856 : il y avait	d'nscriptions	de 4 1/2 1852. .	780.215
—	—	de 4 1/2 1825 .	1.979
—	—	de 4 0/0. . . .	2.653
—	—	de 3 0/0. . . .	235.491
			1.020.338

Le montant total des rentes était au 1er janvier 1854 de 222.686.242 ; au 1er janvier 1856 de 284.668.525.

D'après une statistique du *Journal des Economistes*, avril 1859, il y avait eu en France, en 1853, 725.140 porteurs de rente ; en 1858, 1.008.662, ayant en moyenne 12 francs de rente par tête. En Angleterre, 268.995 porteurs de fonds d'État, avec une moyenne par tête de 162 £ : la différence est caractéristique.

lution étant prise de faire face par l'emprunt aux dépenses de la guerre il se trouva que les budgets votés en 1854 et en 1855 pour 55 et 56 ne portèrent pour ainsi dire aucune trace des événements graves qui s'accomplissaient alors. C'est le 11 mars 1854 que le budget de 1855 fut présenté au Corps législatif, c'est-à-dire au moment même où le premier des trois emprunts était voté par acclamation ; cependant c'est essentiellement un budget semblable aux précédents si ce n'est que devant d'abord être de 1.559 millions en recettes et de 1.553 en dépense il est, au moment même d'être présenté, transformé en 1.566 millions de recettes et 1.562 en dépenses. Il y a, sur les 1.519 millions accordés pour l'exercice 1854 43 millions d'augmentation de dépenses venant surtout de 7 millions pour la guerre, 8 pour la marine, 4 pour les travaux publics, 1 environ pour les dotations qui passent de 36 millions à plus de 37, etc. Quelques inquiétudes s'expriment timidement au Corps législatif : la quantité de Bons du Trésor dont l'émission est autorisée se monte au gros chiffre de 250 millions ; faute de l'amortissement le budget n'est pas vraiment en équilibre puisqu'on tire 87 millions (87.258.232) d'une ressource qui est en réalité extraordinaire et qui n'existera plus, dès qu'on sera rentré dans l'observation des règles essentielles de l'ordre, en affectant cette somme à ce qui est sa raison d'être, à savoir l'amortissement. Hors du Corps législatif un homme qui a été un grand ami du président mais qui s'est éloigné de lui depuis le coup d'Etat, Léon Faucher, exprime (1) des critiques plus accentuées ; il s'inquiète de l'accroissement de la dette flottante, du grossissement des budgets, constate qu'un accroissement de rendement en 1852 et en 1853 n'a pas réussi à rétablir l'équilibre, que le bénéfice de la conversion est absorbé et au delà par l'augmentation des dotations, blâme à ce propos les hauts traitements, dans la fixation desquels on a exagéré la magnificence comme en 1848 on avait exagéré les réductions. Admirant peu les résultats du premier emprunt qui vient de s'accomplir il constate qu'on a emprunté en somme à près de 5 0/0, avec addition au capital de 37 0/0 pour le 3, de 11 0/0 pour le 4 1/2, et qu'il n'y a pas lieu d'être fier de ce résultat lorsque l'Angleterre emprunte facilement à 3 1/2. Enfin, et ici ses griefs personnels troublent évidemment son jugement, il prédit une moins-value des impôts en 1854 par rapport à 1853, nie que le crédit ait retrouvé son assiette, et nie que l'épargne de la France puisse dépasser 5 ou 600 millions par an, encore à supposer que la crise alimentaire ne se fasse point plus durement sentir.

Un pareil langage aurait été impossible au Corps législatif ;

(1) *Revue des Deux Mondes*, août 1854.

on aurait tort cependant de croire qu'un silence approbateur y fût toujours observé. Le rapport du baron de Richemont sur le budget de 1855, le 16 mai 1854, insiste sur la promesse ministérielle, renouvelée encore dans un rapport du 27 janvier précédent, que la faculté de virement doit mener à la suppression ou tout au moins à la diminution, dans une très forte proportion, des crédits supplémentaires et extraordinaires : et sur ce point important une véritable discussion s'engage le 1er juin, après le vote du budget qui a eu lieu l'avant-veille, à propos d'une demande de crédits additionnels pour exercice clos et périmé. Louvet, un des *budgétaires* les plus en vue, blâme cette demande à laquelle il semblait que le régime des virements dût avoir l'avantage de mettre un terme, et déclare qu'il y a dans le pays quelques *frémissements* (le mot fut très remarqué) à cause de la facilité avec laquelle on suppose que le gouvernement se livre à des dépenses utiles, mais qu'il serait préférable d'ajourner. Ces inquiétudes sont exagérées sans doute, ajoutait-il, mais elles existent et il serait donc fâcheux d'amoindrir le rôle du Corps législatif en ne lui présentant point, à chaque session les crédits supplémentaires qui seraient nécessaires. Godelle, conseiller d'Etat, objecte à cette thèse qu'aucune atteinte n'a été portée aux droits du Corps législatif, que maintenant, avec la faculté de virement, si dès le début d'un exercice le gouvernement était tenu de soumettre à la sanction du Corps législatif les crédits supplémentaires et extraordinaires ouverts sur cet exercice il n'aurait plus aucun intérêt à rechercher des économies pour couvrir ces excédents de dépense, il conserverait toute liberté de dépenser en totalité le montant des allocations affectées à chaque ministère. Les crédits en question, relatifs à 1853, n'avaient pas été présentés dans la session de 1853 parce que le nouveau régime financier qui commençait alors imposait aux crédits supplémentaires et extraordinaires une sorte de caractère provisoire qui aurait rendu leur examen en 1853 prématuré et même éventuellement inutile ; c'était désormais à la clôture de l'exercice, et pas avant, qu'il était certain qu'une dépense serait extra-budgétaire, car jusque là des crédits supplémentaires ou extraordinaires pouvaient toujours disparaître par suite de virements. D'ailleurs, ajouta Baroche, président du Conseil d'Etat, le gouvernement, loin d'avoir la pensée de retarder à l'avenir la présentation et l'examen de la loi des comptes, était décidé à abréger beaucoup les délais : et il n'y avait dans le pays aucune inquiétude, car l'Empereur n'oubliait pas qu'il avait, tout le premier, un intérêt fondamental à sauvegarder la bonne situation des finances de la France. Si les dépenses grossissaient, les revenus grossissaient aussi. L'amortissement avait pu être nécessaire lorsque le crédit était encore

dans l'enfance, mais il n'en était plus de même aujourd'hui avec l'éclatant succès des emprunts et depuis la révélation faite de toute la puissance financière de la France ; il existait d'ailleurs un amortissement considérable, quoique invisible, c'était le retour à l'Etat, dans un délai éloigné, mais certain, de la propriété des chemins de fer, et une autre ressource non négligeable, à savoir les futures conversions que la puissance du crédit public rendrait possibles.

Le budget de 1856 fut présenté dès le 21 février 1855 et rapporté par le baron de Richemont le 3 avril. Le grossissement des dépenses continuait : il y avait 45 millions de plus à la dette et aux finances, à cause des nouvelles rentes des deux emprunts de 1854, et à la guerre à cause de la création de la garde impériale ; diminution au contraire sur la marine et surtout sur les travaux extra ordinaires : et en définitive après que la commission eut obtenu une légère diminution de 426.480 au lieu des 3.380.000 d'économies qu'elle demandait, 1.598.286.528 francs de dépenses contre 1.562 en 1855, et contre 1.601.066.972 de recettes. Le rapport, ferme et intéressant, du baron de Richemont appelait des économies : des ressources nouvelles afin de pouvoir faire face sans augmenter la dette à ces travaux qu'on appelle extraordinaires mais qui ont en réalité un caractère indéniable de permanence : il insistait sur le déficit connu de 1854, 60 millions, ce qui, avec 700.823.000 déjà existants et les 78.524.156 remboursés sur le 5 0/0, portait le découvert à 839 millions, limite qu'il serait regrettable de dépasser, et rappelait les 35 millions et demi de charge annuelle créée par les deux derniers emprunts, charge non stérile à coup sûr vu la prépondérance politique et militaire reconquise par la France en Europe, mais qu'il fallait éviter d'accroître, qu'il fallait même diminuer, en entrant dans la voie de réduction du personnel avec prudence et justice, mais avec fermeté, et en veillant surtout à couper court aux crédits supplémentaires et extraordinaires. C'est principalement sur ce point que porta la discussion, les 11 et 13 avril ; la commission avait demandé et obtenu que distinction fût faite entre crédits extraordinaires et crédits supplémentaires, confondus dans la discussion qui s'était élevée à ce sujet l'année précédente ; le gouvernement, par l'organe de Baroche, acceptait que les crédits extraordinaires, c'est-à-dire applicables à une dépense non prévue, fussent soumis à la sanction du Corps législatif dans les premiers mois de la session suivant l'ouverture des crédits, et les crédits supplémentaires, applicables à des dépenses prévues, mais dépassant les prévisions, seulement après la clôture de l'exercice, dans les deux premiers mois de la session suivante, car jusqu'à cette clôture le gouvernement devait conserver la faculté de les éteindre par des virements, comme il y en avait eu plusieurs

exemples. Ainsi le petit débat qui pour la première fois avait accusé une certaine divergence de vues entre le gouvernement et quelques députés était tranché par une solution heureuse qui accordait quelque satisfaction à chacun. La distinction était juste ; il eût mieux valu, malheureusement, les éviter tous qu'avoir à les régulariser.

Pour les recettes un autre budgétaire, Lequien, critiqua la méthode suivie depuis 1852 de calculer le produit des impôts indirects non d'après le rendement des 12 mois de l'année précédente, mais d'après les augmentations moyennes obtenues au cours des années précédentes, en escomptant cette majoration comme chose acquise et certaine : en un mot, si 1854 avait donné 851 millions, faire entrer en ligne de compte pour 1856 non pas 851 millions mais 891, la majoration annuelle moyenne étant de 20 millions ; c'était, disait-il avec raison, faire dire d'avance à l'impôt *son dernier mot* et aller au devant du déficit, car les dépenses aussi étaient sujettes à majoration ; la méthode était d'autant plus dangereuse que la faculté de virement supprimait pour la plus grande partie les annulations de crédit. Baroche repoussa cette manière de voir, dit que la seule chose essentielle était que les prévisions fussent le plus possible conformes à la réalité, qu'elles fussent maintenues dans les limites du vraisemblable et du probable, et que jusqu'ici elles l'avaient été ; les 851 millions avaient été obtenus en 1854 (1) malgré les circonstances défavorables, et tout faisait prévoir qu'en 1855 891 millions seraient atteints, le premier trimestre donnant déjà plus de 15 millions de plus-value sur la même période de 1854. Lequien insista, mais sans succès ; il pouvait d'autant moins réussir qu'ici la commission elle-même était contre lui et que Richemont s'était déjà prononcé formellement, dès son rapport de 1854, contre la règle de la pénultième et pour l'application du système des majorations. Ce sera seulement huit ans plus tard que l'on reviendra à la règle tutélaire de la pénultième.

L'inscription aux recettes de 15 millions attendus de la vente de 2.400 hectares de forêts provoqua aussi certaines critiques, évidemment fondées. Baroche s'associa aux regrets exprimés, mais jugea l'expédient meilleur que de nouveaux impôts ou que le déficit, et d'ailleurs de peu de gravité, s'agissant de bois d'un produit mal assuré et d'exploitation difficile.

---

(1) Et même dépassés. Quant à 1855 ce n'est pas à 891 millions qu'on arriva, mais à 950.879.000 : même à 957 millions en comptant les droits acquis, mais non encore payés, au 1er janvier 1856. Il faut d'autre part retrancher de cette somme, pour que la comparaison avec les années antérieures soit exacte, 33.230.466 fournis par les nouveaux impôts de la loi du 14 juillet 1855.

Nouveaux impôts en 1855. — Quel que fût le désir du gouvernement d'éviter tout recours à l'impôt, l'emprunt est de toute nécessité la préface de l'impôt et il était impossible d'échapper à cette fatalité. Le bruit avait couru, de bonne heure, du rétablissement des 17 centimes sur la propriété foncière abolis en 1850 ; c'était même pour éviter cette mesure, politiquement fâcheuse, que Magne, arrivé le 3 février 1855 au ministère des finances abandonné par Bineau pour raison de santé, avait, dans un important rapport du 24 février, suggéré de convertir en annuités, indépendantes de l'exécution des travaux, certaines sommes que le Trésor s'était engagé à payer à des compagnies de chemins de fer au fur et à mesure de l'exécution de ces travaux ; ce qui permit d'alléger de 36 millions la dépense des travaux publics extraordinaires dans le budget de 1856 (1) et de le mettre en équilibre sans impôt, sans autre impôt du moins que le rétablissement des droits d'enregistrement abolis par l'article 9 de la loi du 7 août 1850 : mais cet ajournement de paiements était un bien mauvais moyen de boucler le budget et Magne, plus tard, blâmera avec raison des expédients de ce genre. La commission remercia le gouvernement d'avoir renoncé au rétablissement des 17 centimes et rappela qu'il était en effet bien nécessaire de ménager la terre, gravement atteinte par l'augmentation constante des dépenses communales et départementales. Elle insistait à ce propos sur ce point important que la fortune du pays était en voie de se transformer, que l'argent s'éloignait de la terre et se portait plus volontiers sur les valeurs mobilières, et faisait allusion à des bruits qui couraient de l'établissement d'un impôt sur ces valeurs mobilières. L'heure de celui-ci s'approchait, mais n'était pas encore venue, et le budget de 1856 fut voté le 15 avril avec 1.601.586.000 de recette et 1.598.286.000 de dépense, sans nouvel impôt. La loi du 16 juin 1859 devait le régler à 2.195.781.787 en dépenses et à 2.307.999.273 en recettes ; la guerre pesa donc encore lourdement sur lui, et fut cause d'une forte augmentation de dépenses, et d'ailleurs aussi de recettes, par de gros prélèvements sur les emprunts de la guerre, et par le produit des nouveaux impôts de 1855 (2).

Ces impôts, la prolongation de la guerre, l'émission d'un troisième emprunt entraînant 35 millions de charges annuelles, ne permettaient pas d'y échapper. Impôt sur le revenu, taxe spéciale sur les

(1) Prévus pour 69.825.000 au budget de 1855, les travaux extraordinaires du ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics ne le sont plus que pour 33.550.944 à celui de 1856.

(2) Voici, pour les principaux articles de recette, la comparaison des prévisions faites lors du vote du budget de 1856 et des résultats constatés lors de la

valeurs de Bourse, furent remis en question ; on parla aussi du rétablissement dans son intégralité de l'impôt du sel. Le gouvernement préféra d'autres ressources et la commission du Corps législatif se rallia à ses vues, mais le principe d'un impôt sur la fortune mobilière fut dès lors affirmé, envisagé, et reçu avec quelque faveur ; il était la conséquence forcée de cette transformation dans la fortune qui frappait tous les regards. Les ressources que créa la loi du 14 juillet furent de tout autre nature (enregistrement, douanes, contributions indirectes) : elle établit un nouveau décime sur tous les impôts et droits qui en supportaient déjà un, jusqu'au 1er janvier 1858, étendit au prix total des places en chemin de fer le dixième qui n'était perçu que sur une partie, soumit aussi au dixième le prix des transports de marchandises en grande vitesse, et releva à 50 francs comme avant 1830 le droit de consommation par hectolitre d'alcool pur ; la taxe de remplacement levée à l'entrée de Paris fut portée à 66 francs. On attendait 52 millions du second décime, 11 millions de l'augmentation des droits sur l'alcool, et de 7 à 8 millions de l'impôt sur les transports par chemin de fer. C'était, à peu de chose près, le coût annuel des trois emprunts de guerre. Il aurait mieux valu faire plus tôt ces impôts et emprunter moins ; mais en somme la France sortait de la coûteuse guerre de Crimée avec des finances saines et en bon ordre (1). 415 millions restaient à recouvrer sur les emprunts

---

loi de règlement de 1859. Elle est des plus instructives et donne bien l'idée du développement des ressources :

	Loi de 1855	Loi de 1859
	—	—
Enregistrement, timbre et domaines. .	325.245.832	341.110.962
Douanes et sels	185.639.000	213.129.913
Contributions indirectes.	373.798.000	423.342.900
Forêts et pêche	26.542.000	36.847.208
Postes	57.262.000	55.794.549

Pour l'ensemble des revenus directs, indirects, divers, etc., le total est de 1.577.931.940 aux prévisions, et de 1.748.357.553 aux réalisations.

(1) Malgré les grosses dépenses qui furent pour 1855 le résultat fatal de la guerre. Elles passèrent de 1.562 millions prévus à 2.375.342.560 (loi de règlement du 6 mai 1858) ; la guerre dépensa 865 millions au lieu de 375, la marine 212 au lieu de 124, la dette 477 au lieu de 418, etc. Les recettes grossies de leur côté par les emprunts s'élevèrent à 2.787.015.520 et grâce à ce gros supplément non seulement le budget ne se régla pas en déficit mais même il y eut un excédent de 394 millions. Mais des recettes d'emprunt ne sont pas à proprement parler des recettes, et sont même des charges. Seulement, et ceci était un excellent symptôme, les recettes ordinaires faisaient très bonne figure malgré la guerre et continuaient à donner des excédents. Les frais de recouvrement des directes allaient toujours en diminuant : 1,15 pour 1.000 fr. en 1855, après 1,24 en 1854, 1,57 en 1853, 2,09 en 1852, 2,80 en 1850 et 3,55 en 1849, où ils avaient été consi-

qui, comme on sait, se payaient par versements échelonnés ; ces trois emprunts avaient fourni jusqu'au début de l'année 1856 1.120 millions et les dépenses de la guerre n'ayant pas encore dépassé le milliard, 120 millions restaient disponibles. La dette flottante, constatait Magne dans un rapport du 15 janvier 1856 qui est un véritable cri de triomphe, est réduite à 652 millions, les Bons du Trésor à 168 : le découvert de 1854, que l'on craignait si élevé, ne dépasserait point 70 millions, et quant à 55 on pouvait espérer que malgré les secours aux communes, malgré les travaux de l'Exposition, malgré la guerre, le déficit ne dépasserait point 50. Jamais l'accroissement des revenus indirects n'avait été aussi considérable ; il se montait à 957, chiffre jusque-là sans exemple ; 1846 était dépassé de plus de 100 millions. « Quelle preuve, s'écriait Magne de la vitalité et de la richesse du pays et de tout ce que peut la France, sous un gouvernement populaire, avec de pareilles ressources sagement employées ! L'exagération seule serait à craindre ; V. M. saura éviter ce danger... en résistant avec fermeté aux entraînements irréfléchis de la spéculation et en ajournant, dans l'intérêt des affaires engagées, toutes celles qui n'ont pas un caractère évident d'urgence ».

La Bourse de Paris vers 1855 ; grand développement de la spéculation et de l'épargne. — Cette dernière recommandation n'était point superflue. Dès les premiers temps la Bourse avait accueilli avec une extrême faveur le gouvernement impérial qui donnait aux intérêts une sécurité, aux affaires un élan jusqu'alors inconnu, car aucun autre n'avait encore donné pareille impression de force et de durée. Six mois après le 2 décembre les valeurs cotées à la Bourse avaient haussé de 4 milliards ; 16 compagnies, par exemple, dont les actions représentaient précédemment un capital de 529 millions, passaient à près de 810 ; on vit à la fin de 1852 le 3 0/0 s'élever jusqu'à 86, cours absolument exceptionnel et qui ne se reproduisit plus parce que la masse constamment accrue des valeurs offertes à la spéculation et à l'épargne détourna beaucoup de capitaux dans d'autres directions ; mais dans l'ensemble un fort courant de hausse se produisit, et dans cet âge d'or de la Bourse que furent les premières années du second Empire, il est rigoureusement exact de dire avec Feydeau que les cours ne montaient pas, ils bondissaient (1). Le marché financier de Paris n'a point connu de plus beaux jours. « Son étendue, dit Aycard,

---

dérables parce qu'on avait à peu près cessé de poursuivre en 1848, en 1847 ils avaient été de 1,16.

(1) Pierre Dupont-Ferrier, *Le marché financier de Paris sous le second Empire*, p. 190.

était illimitée ; c'était non le marché de toute la France mais de toute l'Europe. Une affaire, quelque immense, quelque gigantesque qu'elle fût, trouvait toujours des contre-parties. On pouvait alors vendre ou acheter un million de rentes sans faire varier les cours de 25 centimes, ou écouler 10.000 actions sans affecter sensiblement les prix ». Les charges d'agents de change, tombées à 400.000 francs après février 1848, puis aux environs de 600.000 francs, montèrent vers 1855, 1856, à 2 millions, 2 millions et demi (1).

On conçoit sans peine à quel point un pareil spectacle devait stimuler l'ardeur de la spéculation. La multiplication des emprunts de l'Etat, des départements et des villes, du Crédit Foncier, des compagnies de chemins de fer, des actions de toutes sortes d'entreprises, métaux, mines, docks, éclairage au gaz, transports, banques françaises, espagnoles, italiennes, autrichiennes, ottomanes, etc., etc. (2), tournèrent les regards de toute la France vers cette cote de la Bourse, à peine moins impatiemment attendue que les nouvelles de Crimée. Et comme précisément ces nouvelles, longtemps incertaines et contradictoires, faisaient présager tantôt le terme et tantôt la prolongation des hostilités, les oscillations des cours surexcitaient la fièvre générale, la baisse, tout comme la hausse, devenant occasion favorable pour tenter la chance et prendre part au festin. Une dépression momentanée des valeurs qui se produisit dans les derniers jours de 1855, parce que la paix qu'on escomptait ne vint pas aussi vite qu'on le pensait (le 4 1/2 tomba un instant à 90,78 et le 3 0/0 à 64), ne diminua donc en rien, bien au contraire, cette passion pour les jeux de Bourse qui était en train d'emporter toute la population française, même ceux de ses éléments qui y semblaient le plus réfractaires : les petits rentiers, par exemple, forcés pour ainsi dire par l'augmentation du coût de la vie de chercher des ressources supplémentaires, fournissaient à la spéculation une clien-

---

(1) A partir de 1857 se produisit une baisse, que les agents de change essayèrent de conjurer en demandant et en obtenant la suppression de la coulisse (1859), mais sans beaucoup de succès.

(2) En 1851 118 valeurs étaient cotées au marché officiel ; en 1869, 307. En tenant compte des principales valeurs négociées par la coulisse, les chiffres seraient 203 en 1854, 425 en 1869. — Les valeurs étrangères avaient d'abord été tenues un peu à l'écart, mais elles eurent bientôt fait de renverser toutes les barrières. Les chemins de fer étrangers, surtout, dont un décret du 22 mai 1858 régla les conditions d'admission à la cote, y prirent une place considérable. Un an auparavant une loi — pouvant être étendue par décret à tous pays — avait autorisé les sociétés anonymes et autres associations commerciales, industrielles, financières, constituées en Belgique, à exercer leurs droits en France. Enfin le décret du 16 août 1859 eut pour effet d'ouvrir la cote, très largement, aux valeurs des compagnies étrangères.

tèle qui, mal initiée à ses mystères, eut souvent à se repentir de s'être laissé tenter. Mais on n'avait d'yeux que pour les succès, et, comme malgré d'inévitables fluctuations, la tendance à la hausse était nettement accentuée, comme bien des actions avaient depuis trois ans triplé de valeur, l'impression générale était nettement et systématiquement optimiste, et il fallait être ou singulièrement dénué d'ambition ou lamentablement privé de toute ressource pour ne pas chercher à recueillir un morceau de ces richesses qui semblaient se développer à vue d'œil. Il n'était pas possible de ne pas escompter de gros gains quand de toutes parts se multipliaient les marques d'une prospérité à laquelle il semblait impossible d'assigner des limites. Trois récoltes successives étaient gravement déficitaires, le choléra venait à peine de nous quitter, une guerre sanglante décimait la jeunesse, et malgré toutes ces calamités, terribles en tout autre temps, la France, livrée aux entraînements d'une spéculation sans limite, mais aussi d'une activité commerciale et industrielle intense, vivant dans un tourbillon d'affaires et de plaisirs, semblait souffrir à peine de la détresse, cependant réelle, d'une partie de sa population ; elle payait sans peine à l'Etat 957 millions là où on avait prévu 891 ; elle portait la somme de ses échanges à 2.810 millions, chiffre non encore atteint ni même espéré ; elle développait devant le monde entier les merveilles d'une Exposition Universelle qui sans doute serait dépassée par la suite mais qui n'en produisit pas moins une impression profonde, et qui fournit à l'éloquence officielle des raisons de vanter les progrès réalisés grâce à l'action féconde d'un gouvernement sous lequel la guerre elle-même était impuissante à interrompre les bienfaits de la paix. La masse des opérations de la Banque de France passait de 3.888 millions en 1854 à 4.863 en 1855 : ses escomptes seuls de 2.944 à 3.762 ; le produit des chemins de fer, à la faveur du mouvement intense qui accompagna l'Exposition, passait de 198 millions en 1854 à 269 en 1855, et le rendement kilométrique atteignait le chiffre extraordinaire, et qui de longtemps ne devait plus se revoir, de 51.347. Se demandant, dans le *Journal des économistes*, où la France trouvait tant d'argent pour s'arracher ces valeurs de Bourse dont la hausse était quasi constante, Reybaud en voyait l'explication dans ce fait que la thésaurisation avait à peu près disparu, que les plus faibles sommes, attirées par l'extrême morcellement des titres, couraient s'échanger à la Bourse, que les placements hypothécaires, ne comportant ni primes de remboursement ni accroissement de capital, étaient dédaignés, que la terre elle-même, atteinte par des années consécutives d'intempéries, perdait de son prestige et attirait moins les capitaux. Tout cela est vrai, mais le cède en importance à une autre considération essen-

tielle : si les Français de ce temps ont beaucoup spéculé, ce qui se voyait, ils ont aussi et surtout beaucoup épargné, ce qui se voyait moins, parce que l'épargne trouvait alors nombre d'emplois avantageux et qu'elle avait au plus haut degré la sécurité du lendemain. Là est la principale raison du merveilleux développement de la richesse publique pendant les belles années du second Empire.

Efforts du gouvernement pour arrêter les excès de la spéculation. — Le gouvernement voyait avec satisfaction le pays se lancer dans les affaires avec une impétuosité qui le détournait de songer à la politique ; mais il comprenait aussi le danger de voir les épargnes du pays trop céder à la fascination de la Bourse, et le goût de la spéculation affaiblir l'habitude du travail et il jugea de son devoir de calmer un peu cette activité fiévreuse. Le 8 mars 1856 Billault, ministre de l'intérieur, invita le préfet de police à rechercher les agences d'affaires qui feignaient d'avoir dans les régions officielles des intelligences occultes et qui faisaient commerce de leur prétendu crédit et de leurs prétendues informations ; et le *Moniteur* du 9 mars 1856 publia une note ainsi conçue : « La prévision de la paix a fait naître de nombreux projets d'entreprises ; des compagnies nouvelles sont en voie de formation et adressent chaque jour des demandes à l'administration ; il est du devoir du gouvernement de résister à des entraînements exagérés qui pourraient compromettre les affaires déjà engagées et porter atteinte au crédit. L'Empereur a décidé qu'aucune entreprise donnant lieu à une émission de valeurs nouvelles ne serait autorisée cette année ». Et le souverain tint à adresser des félicitations à l'avocat général O. de Vallée qui, dans son livre des *Manieurs d'argent*, avait condamné les mœurs nouvelles (1), ainsi qu'à Ponsard pour sa comédie de la Bourse (2), où il avait

(1) La magistrature, en général, estimait peu la finance. L'avocat général Barbier flétrissait dans son discours de rentrée du 3 novembre 1857 cette passion de spéculation, cette avidité de jouissance, destructrices de toutes les vertus. Un autre magistrat parla en 1858 de quarante sociétés, « venues depuis 18 mois rendre compte à votre légitime sévérité de plus de 80 millions jetés et perdus dans l'abîme de la spéculation coupable ».

(2) La Bourse y est ainsi dépeinte par l'agent de change Delatour à un camarade de collège qui a vendu son petit bien pour venir jouer à la Bourse :

Mais pour les innocents comme toi, pauvre fou,
La Bourse est un tripot, un antre, un casse-cou.
La Bourse ! Mais ce sphinx vers qui tu te fourvoies
Pour un Œdipe heureux dévore mille proies.
Ah Dieu ! combien j'en vois, entrés d'un air vainqueur,
Sortir pâles, muets, et l'enfer dans le cœur !
Que de pleurs sur ce seuil garni de banqueroutes !
Que d'imprécations dans l'écho de ces voûtes !

« flétri par l'autorité de son talent et combattu par l'inspiration des sentiments les plus nobles le funeste entraînement du jeu ». Une loi fut votée le 17 juillet 1856 pour combattre certains abus, certaines fraudes, trop fréquents dans les sociétés en commandite par actions qui n'étant pas, comme les sociétés anonymes, assujetties à l'autorisation gouvernementale, se multipliaient avec excès : elle interdit aux sociétés de diviser leur capital en actions de moins de 100 francs lorsque ce capital n'excède pas 200.000 francs et de moins de 500 lorsqu'il est supérieur, veut qu'une société ne puisse être définitivement constituée qu'après souscription de la totalité du capital social et versement par chaque actionnaire du quart au moins des actions par lui souscrites, que ces actions ne soient négociables qu'après versement des 2/5, qu'elles soient nominatives jusqu'à entière libération, et institue un conseil de surveillance dont les membres seront responsables. On voulait barrer la route à ces petites coupures qui allaient chercher les plus modestes capitaux pour les mêler au torrent de la spéculation, et trop souvent pour les y noyer. A ces mesures de défiance s'ajouta l'établissement le 1er janvier 1857 d'un droit d'entrée de 1 franc à la Bourse des valeurs et de 0,50 à la Bourse des marchandises au profit de la ville de Paris, avec faculté d'abonnement pour 150 francs par an. Ce droit arrêta peu de monde et on se décida à le supprimer en 1861 : les agents de change voulurent pour cela ériger dans le palais de la Bourse une statue à Napoléon III, qui la refusa. Il n'y eut guère d'un peu efficace dans cette lutte contre l'agiotage que le refus opposé au Crédit mobilier de procéder à l'émission d'obligations qu'il avait en vue, et ce fut le signal d'une rupture entre le gouvernement et les Péreire, jusqu'alors bien vus en haut lieu (1). Le *Journal des chemins de fer* osa (21 janvier 1857) blâmer toutes ces mesures qui par crainte d'exagérations possibles amènent le gouvernement à « comprimer l'essor général » et atteignent le marché des fonds publics dans son œuvre principale, à savoir le renouvellement incessant du public qui fréquente la Bourse. Il rendit la note du 9 mars responsable de la lourdeur des valeurs, de l'espèce d'atonie qui commençait à peser sur le marché, et déplora ces efforts pour contenir l'esprit d'entreprise, au risque de le tuer tout à fait : ce qui lui valut un avertissement. S'attaquant alors à de moins redoutables adversaires, le *Journal des chemins de fer* s'en prit (2 mai)

(1) Et qui, d'ailleurs, malgré tout, le restèrent. Emile Péreire fut député officiel de la Gironde de 1863 à 1869 ; Isaac le fut, ou faillit l'être, des Pyrénées-Orientales, puis de l'Aude ; un fils de ce dernier, Eugène, administrateur du Midi, des Omnibus, de la Transatlantique, le fut du Tarn de 1863 à 1869.

aux préjugés défavorables généralement répandus contre les hommes qui sont à la tête des affaires, qui ont fondé les grandes compagnies de chemins de fer et les grandes institutions de crédit, et qui ont, comme tels, des droits incontestables à la reconnaissance publique. Mirès protesta dans le *Constitutionnel* contre les attaques de M. de Vallée et contre les analogies qu'il prétendait établir entre les conceptions financières de Law, dépourvues de base, et les opérations fécondes de la finance moderne, créatrices de richesses nouvelles ; il se plaignit de ces pamphlets contre les financiers, pamphlets injustes et diffamatoires « qui flattent les mauvaises passions de la foule ignorante soulevée contre la richesse et le succès, et incapable de comprendre que la fortune acquise dans des spéculations bienfaisantes, profitables à la richesse publique et au bien-être des masses, ne sont autre chose qu'un salaire légitimement dû à la supériorité de l'intelligence et proportionnel à l'importance des services rendus ». Thèse un peu suspecte sous sa plume, et que Véron défendait avec plus d'autorité dans la *Patrie* en convenant que cette course fiévreuse à la fortune était triste, peu morale, et rapprochait peu nos mœurs de celles du temps des croisades, mais en reconnaissant aussi qu'au milieu de ce va et-vient dramatique d'enrichis de la veille et de ruinés du lendemain des territoires incultes se défrichaient, des ports se creusaient, des chemins de fer se multipliaient, que nos villes devenaient plus belles et plus salubres, et qu'en dernière analyse la nation, même l'humanité tout entière, en profitait. Toute la question était de savoir si ces heureux résultats ne pouvaient pas être assurés aussi bien et même de manière plus durable avec plus de mesure et de prudence.

L'ardeur fébrile de la Bourse était d'ailleurs à la veille de se calmer et c'était aux yeux des princes de la finance du temps un grand malheur, car, disait Mirès « la prospérité de la Bourse est la source de toutes les grandeurs, de toutes les richesses dans les sociétés modernes, parce que ces sociétés ne vivent que par le travail, et que le capital seul peut l'accroître et le rémunérer ». Dans un rapport sur la situation du Crédit Mobilier au 31 décembre 1857, Isaac Péreire souhaitait qu'on redonnât au pays le signal d'une activité nouvelle, qu'on revînt aux premiers temps du règne « où le souverain ne puisant qu'en lui-même de généreuses inspirations sut développer dans le pays une activité si féconde ». En réalité ces financiers mécontents accordaient trop d'importance aux quelques mesures restrictives hasardées par le gouvernement. Si la Bourse, en pleine effervescence depuis 1852, donna à partir de 1857 quelques signes de lassitude, si la fureur du jeu parut se calmer dans une certaine mesure, la cause n'en fut ni la note du 9 mars, ni la loi du 17 juillet,

ni le tourniquet installé à l'entrée de la Bourse, mais simplement l'accalmie qui succède généralement à un excès d'agitation. Il était naturel après un pareil accès de voir baisser la fièvre. Et il était naturel aussi que le fisc fût tenté de prendre sa part — fort modeste encore — de cette richesse mobilière si prodigieusement accrue.

Budget de 1857. — La session de 1856 s'ouvrit au moment le plus brillant du règne, lors du Congrès de Paris, de la naissance du prince impérial, lorsque tout semblait sourire à Napoléon III. Sa toute-puissance, le prestige dont il était entouré, n'empêchaient pas des serviteurs profondément dévoués, mais clairvoyants, d'apercevoir certains dangers et d'oser les signaler, et de ce nombre était Leroux, auteur, à propos du budget de 1857, d'un rapport des plus remarquables. La France se serait bien trouvée de la politique financière qu'il préconisait : revenir avec la paix à des budgets normaux, manière discrète de laisser entendre que les budgets précédents ne l'étaient pas assez : avoir des excédents et ne plus avoir de crédits supplémentaires, qui introduisent le déficit dans des budgets prévus et votés en excédent ; rendre les fonds de l'amortissement à leur véritable but. Il voulait que fût abandonnée dans l'évaluation des recettes la méthode des majorations, et qu'on se bornât à établir les prévisions sur une moyenne entre les résultats de l'année précédente et ceux déjà connus de l'année courante, combinaison mixte qui donnait, pensait-il, de sérieuses garanties d'exactitude ; qu'on élevât très haut au contraire les prévisions de dépense ; qu'on réalisât enfin par la suppression complète des crédits supplémentaires la promesse formelle de Troplong en 1852 de renfermer dans un *cercle invariable*, dans des *bornes infranchissables*, la dépense de chaque service ; il réclamait des économies non point pour le plaisir de se livrer à de mesquines et stériles critiques, mais pour que maintenant, les dépenses étant montées au niveau des besoins d'une grande nation, les exédents succédassent aux déficits, et que la France vît avec orgueil et sécurité son édifice financier aussi solide que son édifice politique. Cependant la commission n'avait pas cru devoir, comme auparavant, se livrer à la recherche de suppressions modiques sur le budget qui lui avait été présenté. « Instruits par l'expérience de la stérilité d'économies qui consenties en prévision se trouvent en fin de compte noyées dans un vaste courant de crédits supplémentaires, nous avons adopté une autre marche, et sans abdiquer notre droit de contrôle, voulant faire autant qu'il est en nous une œuvre certaine, nous avons accepté largement et sans réticences l'ensemble de dépenses qui nous était proposé... En laissant ainsi aux virements la marge la plus étendue, nous avons voulu donner plus d'autorité

à nos paroles, plus de force à notre demande de suppression presque totale des crédits supplémentaires. C'est là, à notre avis, la véritable économie des budgets conçus dans le système actuel ; et si nous l'obtenons nous croirons avoir acquis le résultat le plus considérable que nous puissions quant à présent désirer ». La commission présentait donc un budget, à peine légèrement modifié, de 1.698.904.664 en dépense et de 1.709.874.512 en recette : c'était en dépense 100 millions de plus que dans le budget de 1856, la différence provenant principalement du grossissement de la dette publique par les emprunts de la guerre de Crimée et d'une augmentation de 15 millions aux travaux publics ; et 108 millions de plus en recette, provenant surtout des 83 millions des impôts nouveaux du 14 juillet 1855 ; les prévisions se trouvaient augmentées par rapport à 1856 de 28 millions sur l'enregistrement, de 44 sur les douanes et sels, de 31 sur les contributions indirectes, etc. Ces augmentations toutefois ne suffisaient point pour assurer au budget le large équilibre, le superéquilibre, indispensable ; aussi la commission avait-elle envisagé avec faveur quelque nouvel impôt sur le revenu mobilier, véritablement trop ménagé en regard des lourdes charges qui pesaient sur le revenu foncier. Mais, jugeant que la question n'était pas encore mûre, elle n'avait pris encore aucune décision, sinon celle de recommander l'étude d'un impôt léger sur la propriété mobilière. « En exprimant, disait-elle en terminant, un vœu formel pour la modération des dépenses et pour le ménagement d'un excédent nous aurons donné au gouvernement la marque loyale et ferme d'un dévouement d'autant plus incontestable qu'il est clairvoyant et raisonné ».

A la discussion, du 5 au 9 juin, un peu plus prolongée que les années précédentes, l'impôt sur les valeurs mobilières attira surtout l'attention, car il apparaissait aux uns comme une ressource, à d'autres comme un moyen de calmer la frénésie de la spéculation et de rappeler un peu les capitaux vers la propriété foncière en faisant cesser l'injuste exemption fiscale dont les valeurs de Bourse profitaient. Perret fit un énergique réquisitoire contre cette Bourse « devenue une espèce de temple où l'agiotage a son culte, où les capitaux sont attirés et en quelque sorte fascinés d'une manière irrésistible, où le jeu a pris des proportions telles qu'il est par lui-même une injure au travail ». Au moins faudrait-il faire cesser cette inégalité monstrueuse qui soumet à des prélèvements de 10 0/0, parfois de 11 et 12 0/0, la transmission de valeurs immobilières, alors que celle de valeurs mobilières n'est soumise presque à aucun droit. Granier de Cassagnac abonda tellement dans ce sens qu'il alla même jusqu'à préconiser un impôt général sur tous les revenus mobiliers pour

rétablir l'égalité entre propriété foncière et propriété mobilière, pour permettre d'abolir le double décime et de rétablir l'amortissement : « la fortune nouvelle vit comme la fortune ancienne sous les mêmes garanties, elle doit être soumise aux mêmes charges : il le faut dans l'intérêt même de la fortune mobilière qui ne sera véritablement fondée que lorsqu'elle pourra supporter toutes les lois du pays comme la fortune territoriale ». En général l'idée qui prédominait était celle d'un droit de transmission. Baroche, orateur du gouvernement, en admit l'idée, tout en en ajournant la réalisation à un moment où elle aurait été étudiée davantage. Et le 10 juin le budget de 1857 fut voté, 1.709.874.522 en recettes, 1.698.904.664 en dépenses.

Il ne réalisa point malheureusement les espérances conçues sur son compte et ne vit point la fin des crédits extraordinaires et supplémentaires. Une loi du 23 juin 1857 lui alloua en bloc pour près de 78 millions de crédits extraordinaires, et on peut évaluer à 45 la somme des crédits extraordinaires ou supplémentaires dont il bénéficia par ailleurs ; même à 54 en ajoutant ceux qui lui furent encore alloués en 1858 et 1859. Ce n'était d'ailleurs nullement une exception : chaque année les prévisions de dépenses étaient toujours fortement dépassées. Un décret impérial du 10 novembre 1856 qui en subordonnait l'octroi à un avis conforme du Conseil d'Etat et à indication des voies et moyens affectés aux crédits demandés ne mit pas fin à cet abus, tant il était fortement enraciné. La situation n'était sauvée, le déficit n'était masqué, que par les plus-values de recettes ou par les reliquats d'emprunts, comme précisément il arriva pour le budget de 1857, que la loi du 6 juillet 1860 devait régler définitivement avec 38.919.109 d'excédent : dépenses, 1.872.526.216, dont 1.805.504.262 d'ordinaires et 67.141.354 d'extraordinaires ; recettes, 1.911.445.325, et ainsi apparaissait un excédent qui cependant n'avait rien de réel. De grands efforts restaient nécessaires pour parvenir à un budget réellement et solidement équilibré et à la reprise de l'amortissement de la dette publique. Le gouvernement y pensait, et surtout, un peu plus tard, y pensera ; pour le moment il cherchait surtout à se procurer, de façon un peu dissimulée, quelques ressources extraordinaires, et de là sont venues les mesures financières les plus importantes de l'année 1857, comme la prorogation du privilège de la Banque de France.

Prorogation du privilège de la Banque de France (*1857*). — La loi de 1840 avait prorogé le privilège de la Banque de France jusqu'au 31 décembre 1867, avec faculté de substituer à cette date celle du 31 décembre 1855, si ainsi l'ordonnait une loi votée dans l'une des

deux sessions d'avant 1855 ; or le décret du 3 mars 1852 avait supprimé cette faculté, et par conséquent l'existence du privilège était assurée jusqu'au 31 décembre 1867. Il parut bon néanmoins de trancher dès lors cette grave question, d'autant meilleure que les attaques ordinaires contre la Banque semblaient être devenues plus vives depuis quelque temps, parce que les grandes demandes de crédit qui lui étaient faites depuis l'exubérance des affaires, la diminution de l'encaisse et le grossissement du portefeuille, l'avaient forcée en 1855 et 1856 à prendre toute une série de mesures restrictives, élévation du taux de l'escompte à 6 0/0 en janvier 1856, puis après un retour momentané au taux ordinaire de 5, de nouveau à 6, abaissement à 75 jours et un moment même à 60 de la durée de l'escompte au lieu du terme habituel de 90 : d'où des plaintes. Mais la raison principale de la hâte que l'on mit à renouveler le privilège fut que le gouvernement était encore embarrassé d'un gros arriéré provenant de la guerre de Crimée, et que la prorogation du privilège lui fournirait sans doute l'occasion de le réduire. Des motifs plus plausibles ne manquaient pas d'ailleurs, et la loi du 9 juin 1857 ne manqua pas de les énumérer : « Un grand établissement comme la Banque, qui touche à des intérêts si nombreux et ne puise sa force que dans l'opinion, dans la confiance qu'il inspire, ne peut jouir de la plénitude de son crédit s'il n'a la certitude d'un avenir assez long... La Banque a été prorogée deux fois, en 1806 où elle avait encore plus de trois ans à courir, en 1840 où elle en avait plus de douze ; la proroger aujourd'hui n'a donc rien que de conforme aux précédents ». Et comment, d'autre part, hésiter sur l'attributaire de cette prorogation ? « Quand une Banque est nécessaire, qui pourrait vouloir détruire l'établissement qui jouit d'un grand crédit pour en créer un autre dans l'espérance qu'il saura l'acquérir ? dissoudre une société qui par sa durée et les résultats qu'elle a obtenus a donné au pays un bel exemple de la puissance de l'association pour former une société nouvelle et d'un résultat incertain ? refuser un privilège à ceux qui ont fait leurs preuves pour l'accorder à des hommes nouveaux » ? Et à ceux qui étaient tentés de juger la prorogation à la fois prématurée et trop longue il était facile d'objecter, comme le fit Vuitry, qu'en prorogeant l'Etat n'aliénait nullement sa liberté et ne se privait point de la faculté d'introduire dans l'organisation et les statuts de la Banque les modifications dont les événements pourraient démontrer la nécessité ; le fait s'était déjà produit maintes fois par des actes législatifs étrangers à toute prorogation du privilège, comme l'abaissement des coupures en 1847 et en 1848, la faculté de faire des avances sur effets publics en 1834, et sur titres de chemins de fer et de la ville de Paris en 1852 ;

il serait toujours facile au gouvernement d'amener la Banque à des mesures reconnues bonnes et profitables.

Déjà la loi de 1857 prenait quelques-unes de ces mesures. Le capital de la Banque était doublé : de 91.250 actions il était porté à 182.500, les 91.250 nouvelles étant exclusivement attribuées aux propriétaires des anciennes, au prix de 1.100 francs, payable par trimestres dans le délai d'un an au plus tard. Cette augmentation de capital était, disait l'Exposé des motifs, « un moyen d'accroître le crédit de la Banque et par conséquent la force de son action »... Quand la Banque de France, qui faisait en 1807 des opérations s'élevant à 403 millions, en a fait l'année dernière pour 5 milliards, il est naturel que son capital, même envisagé comme cautionnement, ne reste pas stationnaire ; surtout il est naturel de l'augmenter au moment où le privilège de la Banque étant prorogé de 30 ans il faut avoir en vue non pas seulement le chiffre actuel de ses affaires mais la progression qu'elles ne manqueront pas de suivre, le chiffre auquel elles pourront arriver dans 20 ou 30 ans, grâce à la sécurité, au mouvement des affaires, et à l'extension toujours croissante de son influence et de son action par l'augmentation de ses succursales dans les départements ». Les 100 millions produits par cette augmentation de capital devaient être, au cours de l'année 1859, versés à l'Etat en atténuation des découverts du Trésor, contre attribution à la Banque de la somme correspondante de rentes 3 0/0, au cours moyen du mois précédant chaque versement, sans que ce cours pût être inférieur à 75 ; rentes prises sur les 33.899.659, approximativement, appartenant à la Caisse d'amortissement et provenant de consolidations successives de sa réserve. Faculté était donnée à la Banque de faire des avances sur les obligations du Crédit Foncier comme elle pouvait en faire sur fonds publics, valeurs de chemins de fer français et de la ville de Paris. La Banque pourrait, si les circonstances l'exigeaient, élever au-dessus de 6 0/0 le taux de ses escomptes, mais les bénéfices en résultant pour elle devaient être déduits des sommes annuellement partageables entre les actionnaires, et ajoutés au fonds social. Elle pourrait aussi abaisser à 50 francs la limite minimum de ses billets. Elle ferait au Trésor une avance permanente de 80 millions, à réduire à 60 par les remboursements annuels de 5 millions prévus le 3 mars 1852, et pourrait être tenue, après un délai de 10 ans, d'établir une succursale dans les départements qui n'en possédaient point.

L'année 1857 n'était pas terminée qu'une nouvelle preuve fut donnée des excellents offices que l'on pouvait attendre de la Banque de France. Une crise financière d'une violence inouïe s'était produite aux Etats-Unis par suite d'avances inconsidérées

faites par les banques à des entreprises de chemins de fer et autres : 32 banques sur 33 durent suspendre leurs paiements à New-York ; l'Angleterre, l'Ecosse furent atteintes par contre-coup ; la France le fut à peine. La Banque n'eut qu'à élever le taux de son escompte, d'abord de 6 1/2 à 7 1/2 du 13 octobre au 10 novembre, puis à 8, 9 et même 10, selon les échéances ; le portefeuille diminua, l'encaisse augmenta ; bientôt tout péril fut conjuré, sans qu'il eût été un seul moment nécessaire de recourir aux moyens extrêmes, tels que le cours forcé, comme l'avait réclamé la *Patrie*, qui reçut pour cela un avertissement. « Nous avons pu, disait l'Empereur, dans une lettre que publia le *Moniteur* le 11 décembre, conjurer la crise et défier les tristes prédictions des alarmistes par quelques simples mesures de prudence... Je vous prie de démentir bien haut tous les projets absurdes qu'on attribue au gouvernement... Je suis bien décidé à ne point employer ces moyens empiriques auxquels on n'a recours que dans les cas, heureusement très rares, où des catastrophes au-dessus de la prévoyance humaine viennent fondre sur le pays ».

Ce ne fut pas la seule émission de rentes faite en 1857. Une *Caisse de dotation de l'armée* avait été créée par la loi du 28 avril 1855 pour recevoir les versements des exonérés du service militaire et assurer leur remplacement, ainsi que pour recevoir les versements volontaires des militaires de tout grade ; elle avait un excédent disponible de 32 millions pour 1856 et on en prévoyait un de 25 pour chacune des années 1857 et 1858 ; ce capital fut destiné à atténuer d'autant les découverts du Trésor, par la loi du 25 juin 1857, et il fut créé la somme de rentes 3 0/0 nécessaire pour en donner la contre-valeur à la Caisse de dotation de l'armée. C'était donc un emprunt déguisé, analogue à celui qui accompagnait la prorogation du privilège de la Banque.

De bien moindre importance fut la loi du 6 juin 1857 autorisant l'inscription au Grand Livre de 441.176 francs de rentes 3 0/0 pour le rachat, par l'Etat, du palais de l'Industrie à la compagnie qui en était propriétaire.

Budget de 1858 : les valeurs mobilières et l'impôt. — La loi promulguant le budget de 1858 suivit de près (23 juin) celle de la Banque de France : la discussion en avait été terminée le 23 mai au Corps Législatif, pressé de se séparer par les élections générales qui allaient avoir lieu. Le projet en avait été présenté dès le 21 mars : 1.737 millions de recettes et environ 1.717 de dépenses. Le décime de guerre établi par la loi du 14 juillet 1855 devait finir au 1er janvier 1858 ; pour retrouver partie de cette somme le projet frappait d'un droit annuel de 0,15 0/0 du capital les actions et obligations des sociétés

françaises et étrangères. L'impôt sur les valeurs mobilières était alors tout à fait à l'ordre du jour ; l'Empereur l'avait presque annoncé dans le discours par lequel il avait ouvert la session, le 16 février ; l'opinion y était préparée, frappée qu'elle était de la situation difficile de la propriété foncière et de la nécessité de rétablir un équilibre depuis longtemps détruit. Ce devait être la principale innovation et le grand intérêt de la discussion du budget de 1858.

Leroux, cette fois encore rapporteur, n'avait qu'à répéter les excellents conseils qu'il avait formulés l'année précédente et dont il n'avait pas été suffisamment tenu compte. « Le crédit de l'Etat, disait-il, cet élément si délicat, si nécessaire à ménager, doit dominer les améliorations même les plus désirables. S'il paraît trop engagé, le malaise général qui en résulte compense et au delà leurs bienfaits partiels. C'est au Corps Législatif, placé dans un milieu moins entraîné par l'action, à précéder, à encourager le gouvernement dans cette résistance courageuse et difficile, nous en convenons, mais de plus en plus indispensable. Jamais le moment n'a été plus favorable. La paix, en ouvrant l'ère normale des budgets, doit en retirer les dépenses considérables et extraordinaires que la guerre leur avait imposées et que les emprunts ont eu pour but de couvrir ». C'était la dette flottante, c'étaient les découverts du Trésor (qu'il était maintenant possible de chiffrer exactement, car on savait que les années 1854 et 1855 y avaient ajouté 133 millions et que le découvert se montait par conséquent à 913 millions) qu'il importait avant tout de diminuer par des excédents réels de recettes « que vos commissions précédentes ont toutes demandés avec un redoublement d'énergie, accru du temps qui s'écoulait et du chiffre qui s'aggravait ». Pour cela le rapporteur réclamait, une fois de plus, la disparition des crédits supplémentaires : et pour remplacer le second décime sur l'enregistrement qui allait disparaître, et faire face à une nouvelle dépense de 5 millions destinée à augmenter les petits fonctionnaires des postes, des douanes, des contributions indirectes et des forêts, victimes de la cherté de la vie, un impôt sur les valeurs mobilières. Divers moyens de le réaliser avaient été examinés par la commission, impôt sur le revenu, droit de bourse ou d'abonnement, impôt sur la transmission. Les deux premiers ayant été écartés et par le Conseil d'Etat et par la commission, restait le troisième. Un projet de timbre annuel, calculé non sur la valeur nominale mais sur la valeur vénale telle qu'elle résultait du cours moyen pendant la période décennale précédente, avait été proposé par le gouvernement ; mais il avait l'inconvénient de frapper le titre, d'atteindre les sociétés par actions et d'épargner des entreprises individuelles de même nature, d'atteindre par conséquent l'esprit d'association,

si fécond, si bienfaisant, d'ajouter à la charge créée par la loi de 1850 une charge supplémentaire à laquelle les compagnies avaient le droit de ne point s'attendre, et de paraître constituer une atteinte au grand principe de la non rétroactivité de l'impôt. Aussi paraissait-il préférable de taxer non le titre lui-même mais la transmission de ce titre, ce qui aurait l'avantage de faire rentrer toute une catégorie de valeurs sous l'empire de la loi commune. Donc pour les titres nominatifs, dont la transmission ne peut s'opérer que par un transfert sur les registres de la société émettrice, un droit de 0,20 par 100 francs perçu au moment du transfert : pour les titres au porteur conversion du droit en une taxe annuelle et obligatoire de 0,12 0/0 du capital. La perception en était simple, facile, assurée, défendue contre la fraude : ce passe-port indéfini accordé aux valeurs au porteur pour un prix modéré ne pouvait ni faire émigrer les capitaux, ni jeter le désarroi sur le marché français. Les capitaux mobiliers n'auraient à élever contre cette taxation modérée aucune plainte fondée « et nous devons nous en féliciter, car les capitaux mobiliers sont indispensables à un pays comme le nôtre, une des sources les plus fécondes de sa prospérité ».

Quoique conforme aux nécessités du moment, et propre à donner satisfaction à un vœu manifeste de l'opinion, ce droit de transmission sur les valeurs mobilières ne devait pas échapper aux critiques. Chasseloup-Laubat lui avait déjà dans la *Revue des Deux Mondes* reproché de dépouiller ces valeurs d'une part essentielle de leur caractère, de leur faire perdre une partie de leur puissance productive ; Forcade, dans la *Semaine financière*, avait rappelé aux tenants d'un impôt sur le revenu des valeurs mobilières (auquel on croyait encore en ce moment) que s'il y a dans le monde moderne un élément libre, incompressible, cosmopolite par excellence, c'est le capital mobilier, qui a une vengeance sûre contre ceux qui l'inquiètent et le tracassent, la fuite. Ces critiques furent répétées à la tribune ; d'autres orateurs au contraire regrettèrent qu'on n'allât pas plus loin dans la taxation des valeurs mobilières et qu'elles restassent privilégiées par rapport à la propriété foncière. Granier de Cassagnac reprit sa thèse de l'année précédente de la nécessité d'un impôt sur le revenu des valeurs mobilières, étendu jusqu'à la rente ; aucune considération ne pouvait l'en exempter, ni aucune promesse, l'Etat ne pouvant se dépouiller de son droit de souveraineté ni exempter qui que ce soit des devoirs généraux et des charges communes ; tant il arrive parfois aux plus déterminés conservateurs de se rencontrer avec les démagogues les plus agités. Tout au contraire la fortune mobilière eut aussi des avocats intransigeants, comme Debelleyme, qui adjura le Corps Législatif de ne point partager le préjugé

commun, de ne point croire que les capitalistes fussent des hommes inutiles, égoïstes, vivant des bienfaits de la nation sans rien faire pour elle, de ne pas oublier que le grand mouvement industriel et financier, dont ils étaient les auteurs, était un puissant élément de la prospérité du pays. Ces critiques n'empêchèrent point le vote du projet, réclamé par la grande majorité de l'opinion et dont on attendait 14.100.000. Le projet d'augmentation des petits fonctionnaires suscita aussi quelques discussions, certains le jugeant exagéré, et d'autres, insuffisant. Des paroles intéressantes et singulièrement prophétiques furent dites à cette occasion ; l'inévitable diminution de la valeur de l'argent, et, d'autre part, l'incessante augmentation du nombre des fonctionnaires furent invoquées, l'une à l'appui, l'autre à l'encontre des augmentations de traitement. Paul Dupont remercia le gouvernement d'y avoir songé, en regrettant seulement qu'il n'y eût pas songé pour toutes les catégories qui y avaient droit, surtout pour les curés et les desservants de campagne, ces derniers toujours appointés de 850 francs, exactement comme en 1818 : on lui promit de penser à eux l'année suivante. Par le seul fait de la dépréciation des métaux précieux et du renchérissement de la vie, les appointements, comme on l'établit, s'étaient abaissés de 33 0/0 ; toute rente, tout traitement, s'amoindrissait par l'effet du temps ; une famille possédant 1.000 francs de rente en aurait perdu la moitié en moins d'un demi-siècle, et en 1900 (on aurait pu rapprocher ce terme, et de beaucoup) les 3 quarts ; déjà les employés se trouvaient dans des conditions bien plus défavorables que l'ouvrier. Les greffiers de juges de paix, les employés de préfectures, dont il fut calculé que le traitement moyen ne dépassait pas 1.300 francs, ceux des sous-préfectures, dont ce traitement moyen tombait à 400, eurent des avocats fort ardents. Baroche leur opposa l'intérêt supérieur de l'équilibre du budget : il reconnut de graves insuffisances dans les traitements, en proclamant toutefois que le service public n'en souffrait point et que ces employés, insuffisamment payés, faisaient leur devoir avec zèle. Le marquis de Piré demanda diminution de leur nombre et augmentation de leurs appointements ; solution la plus rationnelle, à tous égards, mais aussi, paraît-il, la plus difficile, puisque si souvent réclamée elle paraît de plus en plus éloignée. Le 23 mai le budget fut voté tel qu'il avait été proposé, à l'unanimité des 235 votants, 1.717.156.190 en dépense, 1.737.115.171 en recette. Les 19 millions d'excédent de dépenses sur 1857 provenaient surtout des augmentations de traitements d'une subvention de 5 millions pour les paquebots transatlantiques, des rentes attribuées à la Banque ainsi qu'à la caisse de la dotation de l'armée, de 6 millions de plus à la guerre et de 12 à la marine, tandis que d'autre part

il y avait 29 millions de diminution sur le ministère de l'agriculture du commerce et des travaux publics. Aux recettes 5 millions de plus sur les contributions directes, 20 sur les contributions indirectes, 3 de moins à l'enregistrement, 11 de moins aux sucres étrangers. Depuis 1854 où les dépenses avaient été prévues pour 1.516 millions c'était un accroissement de 200 millions environ, soit un accroissement moyen annuel de 40 millions. La *Patrie* (25 mars 1857) en faisait un honneur à l'Empire qui cependant n'aurait pas dû tant s'en féliciter. Elle calculait que la moyenne d'accroissement annuel, 10 millions sous la Restauration, 20 millions sous Louis-Philippe, était maintenant d'un ordre de grandeur de 40 à 50. Mais plus le monstre était devenu gros moins il effrayait ; c'est que la raison publique avait grandi en même temps que le colosse. La France était assez riche pour que les gros budgets ne lui fissent plus peur. — Et, cédant un peu déjà à la tentation dangereuse de faire de l'augmentation des dépenses un titre à la reconnaissance populaire, elle félicitait ce gros budget de 1858 d'avoir eu de l'âme, du cœur pour le peuple (1).

Budget de 1859 ; résurrection partielle de l'amortissement ; rapport de Devinck. — Le budget de 1859 se présenta comme devant avoir quelque chose de mieux : un excédent bien réel, et assez bien assuré pour que fût possible la reprise de l'amortissement, qui n'avait plus depuis 1848 qu'une existence fictive. Tel devait être son trait distinctif, ainsi que le proclama l'exposé des motifs présenté au Corps Législatif le 19 janvier, dès le début de la session, au lendemain presque de l'attentat d'Orsini. Cet exposé dépeignait la situation du Trésor comme très allégée, les découverts étant ramenés à 808 millions par les 100 millions de versement de la Banque et par les 56.978.542 de l'excédent disponible de la Caisse de dotation de l'armée ; sans doute même à moins, avec l'espoir bien fondé d'excédents budgétaires en 1857 et 1858, malgré les charges énormes des deux années précédentes et « grâce à cette augmentation continue et merveilleuse du produit des impôts et revenus indirects, que n'arrêtent ni la guerre, ni la disette, ni le fléau des inondations, ni les crises commerciales qui ébranlent le monde et dont le commerce français supporte le contre-coup avec tant de courage et de succès ». Aussi le moment était-il venu de reprendre l'amortissement de la

(1) Par loi du 3 juillet 1861 le budget de 1858 fut ainsi réglé : dépenses, 1.858.493.891 (dont 29.970.364 de travaux extraordinaires) ; recette, 1.890.299.071 (dont 1.867.222.617 de recettes ordinaires, 18.917.168 d'excédent provenant de l'exercice 1857, et 4.159.286 de recettes extraordinaires).

dette consolidée et d'y consacrer 40 millions ; 40 millions qui seraient bien pris sur un excédent de recettes, car ces recettes, calculées avec modération, s'élèveraient à 1.813.919.114 et les dépenses seulement à 1.766.707.277. Si les dépenses semblaient excéder de 49.717.781 celles prévues au budget de 1858, c'était à cause des 5.136.000 destinés à l'augmentation des petits fonctionnaires (pour lesquels on avait en 2 ans donné 10 millions), de 8 millions et plus consacrés à la transformation de notre flotte, de plus de 7 millions consacrés à accroître les achats de poudre et de tabac, conséquence d'un accroissement de consommation dont les finances se trouvaient bien, des nouvelles rentes inscrites pour la Banque et la Caisse de dotation de l'armée, du rachat par l'Etat du palais de l'Industrie, etc. Quant aux recettes elles avaient été calculées d'après les résultats obtenus en 1857, et il y avait d'autant plus lieu de compter sur des plus-values que l'enregistrement avait dans le dernier trimestre présenté une diminution, motivée sans doute parce que des redevables s'étaient arrangés pour attendre le 1er janvier 1858 où cessait le second décime sur les droits d'enregistrement en vertu de la loi de finances du 23 juin 1857. La suppression de ce second décime entraînait une réduction de 24.548.000 sur les prévisions de recettes, compensée dans une certaine mesure par les 14.100.000 espérés de l'impôt sur les transmissions de valeurs mobilières. Quant au second décime sur les autres impôts déjà soumis au premier, mieux valait conserver, au moins à titre temporaire, cette perception importante, qui n'avait nullement ralenti l'accroissement des consommations et des taxes dont elles sont grevées, et la conserver jusqu'à ce que l'augmentation progressive des revenus indirects permît de rétablir sans elle, dans toute sa force, l'action de l'amortissement. Enfin quelques modifications seraient faites dans la patente, surtout pour « rectifier quelques-unes des bases actuelles de cotisation, dont le défaut d'équité ou l'inexactitude sont généralement reconnus. En 1850 l'ouvrier travaillant sur commande, seul et en chambre, avait été dégrevé de moitié de la patente ; il s'agissait de dégrever entièrement cette dernière classe de patentés, souvent fort malheureuse, et qui ne trouve pas toujours dans des commandes incertaines, un salaire aussi sûr et aussi élevé que celui que les ateliers et magasins procurent aux ouvriers ordinaires ».

Moins enthousiaste fut le rapport de Devinck, au nom de la commission du Corps Législatif qui examina ce projet. En se félicitant que le gouvernement revînt aux véritables principes en matière financière, à savoir l'amortissement, tuteur qui doit se placer à côté des effets publics pour les suivre et les protéger continuellement, en se félicitant aussi de la détermination de ne couvrir des

dépenses ordinaires que par des recettes ordinaires, et de ne pas créer une apparence d'équilibre en comptant comme recettes des aliénations domaniales ou des remboursements de compagnies de chemins de fer non destinés à se renouveler, il faisait des procédés jusqu'alors suivis une critique mitigée seulement par l'hommage rendu au souverain « qui avait rendu à la France l'ordre et la sécurité, rétabli le principe d'autorité, et grâce auquel il était maintenant possible de revenir à la stricte application de ces principes dont on s'était écarté momentanément dans des circonstances difficiles ». Le budget était donc meilleur que ses devanciers puisqu'il rétablissait l'amortissement, mesure d'une importance telle qu'elle donnait son principal caractère au budget de 1859 et qu'ainsi la dette consolidée ne serait plus abandonnée à elle-même, sans force, sans appui, sans élasticité, ayant à soutenir la concurrence de valeurs garanties par l'Etat : le budget était meilleur puisqu'il impliquait une volonté de modérer la dette, une volonté de résister aux demandes de crédits extraordinaires ou supplémentaires, les plus grands ennemis de l'équilibre budgétaire et par suite du crédit public. Cependant il n'était pas encore rigoureusement en équilibre ; il ne semblait l'être que parce que 83.686.262 appartenant à la Caisse d'amortissement, étaient encore absorbés par les dépenses budgétaires, et il ne le serait que lorsque les ressources tout entières de l'amortissement, 123 millions et non pas seulement 40, seraient employées au rachat de la dette publique : de cette dette publique grossie depuis le 1er janvier 1848 de 120 millions, même de 138 si l'on ne comptait pas l'économie résultant de la conversion, dont 66 au passif de la République, avec combien de douleurs et de misères, et 72 à celui de l'Empire, mais avec combien de gloire et de grandes choses ! Puis parmi les recettes figuraient toujours 36 millions du second décime, ressource temporaire, exceptionnelle, qui ne pouvait être continuée indéfiniment : le gouvernement devait donc se pénétrer de l'impossibilité de consacrer 1.766 millions à des dépenses renaissant toujours, ne disparaissant jamais, obstacle insurmontable à l'exécution de ces importantes améliorations qui sont dans l'auguste pensée du prince qui préside aux destinées de la France. Les gouvernements aussi bien que les particuliers, les entreprises, les communes ou les départements, sont limités dans la dépense par la possibilité financière, raison qui dans les temps normaux domine toutes les autres, même celle de l'utilité. Devinck réclamait donc des économies. La commission avait proposé 37 amendements faisant une réduction totale de 2.565.275 ; 10 seulement avaient été adoptés par le Conseil d'Etat pour un total de 626.400. Cependant le temps n'était pas si loin où les ministères fonctionnaient fort bien avec des crédits

bien inférieurs (ainsi 630.142.161 en 1854) aux crédits maintenant demandés ; la guerre surtout, qui demandait maintenant 45 millions de plus que pour 1854, sans doute à cause de l'extension des cadres et de la garde impériale; la commission appelait la plus sérieuse attention du gouvernement sur le chiffre des dépenses de ce ministère et demandait des réductions successives. Mais partout d'ailleurs étaient à faire de grandes modifications dans l'organisation du travail administratif ; les règlements qui le régissaient étaient bien vieux : depuis, des changements notables avaient été introduits, les grandes entreprises commerciales et industrielles, stimulées par leur intérêt, avaient su en profiter ; elles en ont modifié divers rouages, en ont supprimé plusieurs, en ont simplifié d'autres, et leur ont donné surtout un mouvement de rapidité qui n'existait pas autrefois ; les frais de perception, d'encaissement, de trésorerie, de transport d'espèces, étaient susceptibles de bien des perfectionnements, que connaissait bien le monde de la banque et des affaires, tandis que les administrations publiques seules restaient figées dans leur routine. De tels changements permettraient de réduire le nombre des employés et de mieux rétribuer ceux qui étaient vraiment nécessaires (1). C'est, ajoutait-il, au moment où les dépenses s'introduisent dans le budget qu'il faut les arrêter au passage, car une fois entrées elles n'en sortent plus ; elles tendent au contraire à s'accroître continuellement ; elles se font petites au commencement ; ce sera la création d'une division, d'une direction, qui dans la pensée première ne doit pas entraîner un plus grand nombre d'employés ; un peu plus tard on reconnaît qu'il faut à cette division, à cette direction, son organisation complète, que les chefs qui la dirigent, aussi bien que les agents qui la composent, doivent avoir des traitements en rapport avec la position nouvelle qui leur est faite... ». Il y avait, comme on voit, bien des choses d'intérêt toujours actuel dans ce remarquable rapport, et bien des hardiesses : la plus grande de toutes était certainement un vœu respectueux, mais formel, pour un certain retour à la spécialité : non pas sans doute à l'ancienne spécialité qui faisait entrer les Chambres dans les détails de l'administration, mais à une spécialité plus limitée, celle qui résulterait par exemple de la division des dépenses de chaque ministère par grands services et dans chacun de ces services de la séparation des crédits du personnel et du matériel, afin d'empêcher

(1) Bien que la commission approuvât d'ailleurs l'idée de l'augmentation des petits traitements ; mais elle voulait ajourner celle des traitements au-dessus de 1.500 francs tant que les contribuables ne seraient pas entièrement déchargés du second décime.

les virements de s'exercer de l'une à l'autre de ces divisions. Bien entendu la proscription des crédits supplémentaires et extraordinaires n'était pas oubliée : les préoccupations du Corps Législatif à cet égard, avait-il dit formellement, sont devenues celles du pays. La conclusion aidait à faire passer ces critiques. Elle était énergiquement optimiste. « L'intelligence et l'activité qui animent la France, les capitaux et les produits qu'elle possède, l'énergie et la prudence dont elle a fait preuve dans une crise venue de l'étranger, le mouvement d'affaires qui se porte de préférence chez elle et fait adopter son marché financier comme le principal de l'Europe, cet élan général qui se produit de toutes parts sous un gouvernement jouissant de la confiance publique, la proposition capitale du retour au jeu régulier de l'amortissement, tous ces faits ne démontrent-ils pas que ce ne sera pas une des moindres gloires de l'Empereur, après avoir reçu les finances en mauvais état, d'y rétablir l'équilibre, et de faire apparaître alors la prospérité nationale dans toute sa splendeur » ?

La discussion préparée par ce courageux et si juste rapport fut plus longue (cinq séances, du 26 au 30 avril) et plus approfondie qu'il n'était alors ordinaire. L'amortissement, qui en fit surtout les frais, fut tour à tour loué et condamné, l'équilibre du budget nié et affirmé. D'Andelarre pensait qu'il marquait progrès, mais un progrès encore insuffisant, la mission du second Empire devant être d'être aussi grand par la paix que le premier l'avait été par la guerre ; il devait faire de grandes choses en matière de finances comme dans tout le reste, et ce qui était fait cette année n'était pas encore suffisant ; avant tout l'essentiel était qu'on ne dérangeât pas l'économie du budget par des crédits supplémentaires. Darimon, organe du fameux groupe des Cinq, alors à ses débuts, nia que le budget fût en équilibre, à plus forte raison qu'il fût en excédent, soutint que cet excédent apparent n'était obtenu que par des moyens factices qui étaient à ses yeux la condamnation de l'amortissement lui-même ; et il fit à cette occasion un vif réquisitoire contre l'amortissement, qui n'avait selon lui jamais servi qu'à alourdir la dette ; ce qui était le rendre responsable des emprunts qu'il n'avait pas empêchés, comme si jamais il avait pu être au pouvoir d'une caisse quelconque d'empêcher des Etats, quand ils le veulent, de continuer à s'endetter. Lequien défendit l'amortissement, et regretta les augmentations de dépenses faites depuis 1852 tout en proclamant d'ailleurs très haut que pour détourner les esprits des idées subversives de 1848 il avait fallu les frapper par des travaux dont la grandeur fût de nature à toucher vivement l'orgueil national et à faire voir que dans le travail est la véritable amélioration du sort des masses. Vuitry,

commissaire du gouvernement, contesta qu'il y eût tant d'augmentation de dépenses, car les travaux publics, jadis à la charge de l'Etat, l'étaient maintenant pour la plus grande partie à celle des compagnies. Le 30 avril le budget fut voté par 245 voix contre 3 ; recettes 1.773.919.114, dépenses 1.766.080.077 (1). Une concession importante était faite aux petits patentables ; 39.229 patentables étaient augmentés de 621.470 fr. 47.118 autres étaient diminués de 100.586, et 129.566 ouvriers étaient entièrement dégrevés. Et malgré cette diminution l'accroissement continuel de la matière imposable était si marqué que le principal de la patente, passé de 39.942.000 en 1853 à 49.388.000 en 1858, allait encore s'élever à 51.178.000 en 1859.

Etant donnée la part faite à l'amortissement, l'amélioration était indéniable ; et de grandes espérances d'une gestion plus correcte étaient permises. Dans son rapport à l'Empereur du 12 décembre 1858, Magne constatait la prospérité toujours croissante, avec l'optimisme ordinaire des hommes au pouvoir, mais en citant d'ailleurs des faits probants. « Quand on contemple les travaux gigantesques qui ont été exécutés en si peu d'années sur toute la surface de l'Empire avec une rapidité qui étonne l'imagination, dans le temps même où la guerre et tant d'autres calamités semblaient devoir épuiser les forces du pays, quand on songe aux efforts et aux sommes immenses qu'ils ont dû exiger, et qu'on se rappelle les difficultés et les lenteurs des époques ordinaires, il est naturel de se demander par quel miracle les ressources de la France se sont trouvées élevées au niveau d'un déploiement d'activité si extraordinaire, bien que depuis très longtemps aucun gouvernement ne se fût plus rigoureusement enfermé dans la limite des voies et moyens mis à sa disposition » oubliant trop ici à quel point les crédits budgétaires avaient été, au contraire, toujours fortement dépassés. Puis il rappelait les découverts du Trésor ramenés de 965 millions à 750, les Bons du Trésor de 311 millions au 1er janvier 1858 à 195 au 1er janvier 1859, le 3 0/0 relevé de 66 à 73, les obligations de chemins de fer se plaçant à 300 au lieu de 270, et il exprimait l'espoir que le budget de 1859 ajouterait encore 20 millions aux 40 de l'amortissement, et que bientôt peut-être on pourrait rendre à sa destination normale la totalité de la dotation de la Caisse. Espoir permis, en effet, mais à condition que la paix fût conservée, et c'est précisément ce qui ne devait pas arriver.

Budget de 1860. — Le projet de budget de 1860 fut présenté le 8 février : en dépenses il atteignait 1.795.367.481, soit 29.500.000

---

(1) Complètement bouleversé par la guerre d'Italie, le budget de 1859 présentera en définitive (loi de règlement du 18 mars 1863) 2.210.544.256 de recette et 2.207.660.403 de dépense.

de plus que le budget de 1859, mais, comme le faisait observer l'exposé des motifs, 3 millions étaient destinés dans les divers ministères à l'augmentation des petits traitements, notamment de ceux de la magistrature, et un nouveau ministère, celui de l'Algérie et des colonies, venait d'apparaître avec une dotation de 38 millions et demi (entraînant par contre-coup certaines diminutions sur d'autres départements). Les recettes devaient se monter à 1.816 millions, soit 43 d'augmentation, dont près de 9 et demi sur les contributions directes et le reste sur les contributions et revenus indirects, évalués expressément sur les produits obtenus en 1858 sauf pour les tabacs et les sucres coloniaux, sur lesquels les circonstances permettaient de prévoir une certaine majoration, et en ajoutant 2.896.000 en raison de la bissextilité de l'année 1860. Le fonds destiné à l'amortissement passerait de 40 millions à 60 ; en 1859 l'amortissement était ressuscité, en 1860 il grandirait : bientôt il reprendrait toute sa vigueur et ainsi serait effacée cette trace regrettable des malheurs et des fautes de 1848. On pouvait en effet parler ainsi en février 1859.

Mais la situation était déjà bien différente lorsque le 3 mai Devinck, cette fois encore rapporteur de la commission du Corps Législatif, donna lecture de son rapport, au moment même où commençait la guerre d'Italie. Le premier effet de cette guerre était de déterminer un emprunt, décidé par loi du 2 mai, donc de détruire l'équilibre obtenu, et force était donc de retirer à l'amortissement le petit supplément qui lui avait été promis. Le rapport de Devinck constata cette nécessité regrettable. La commission regrettait de voir persister encore des crédits extraordinaires et supplémentaires ; le budget de 1858 avait été voté avec un excédent de 20 millions, il avait bénéficié de près de 60 de plus-values, et cette somme était presque absorbée par les crédits extraordinaires et supplémentaires, par des dépenses dont beaucoup auraient dû être prévues et d'autres être ajournées. Et la commission était unanime à appeler l'attention du gouvernement sur l'utilité de limiter l'usage des crédits supplémentaires à un certain nombre de chapitres appartenant à ces services *votés* qu'avait institués la loi de 1834, et désignés dans une nomenclature annexée à la loi annuelle de finances : services dont le coût dépendait non de la volonté du ministre ordonnateur, mais de circonstances fortuites. Autre abus à réformer : le dernier rapport de la Cour des comptes « cette sage et vigilante gardienne des véritables principes financiers » signalait des virements sur les crédits destinés à la dette publique en faveur du service général du ministère des finances, d'autres virements entre les crédits de l'instruction publique et ceux des cultes ; ces faits, affirmait la commis-

sion, prouvaient la nécessité de réviser le sénatus-consulte de 1852. Aussi renouvelait-elle le vœu de la précédente pour le rétablissement de la spécialité dans la division des dépenses de chaque ministère par grands services, et entre personnel et matériel. Elle applaudissait à l'œuvre entreprise par le gouvernement pour mettre les traitements des petits fonctionnaires plus en rapport avec le coût de la vie, mais elle regrettait que ces augmentations ne se fussent pas accompagnées d'une réduction du personnel et de modifications économiques dans l'organisation des services. Un seul ministère était entré dans cette voie, celui des finances, qui avait réformé 68 employés sur 689, par extinction ou par nomination à des emplois extérieurs, et le travail y avait été augmenté de façon notable ; mais, dans les autres, personnel et traitements avaient été simultanément augmentés ; même le nombre des emplois supérieurs avait été élevé, celui des emplois inférieurs réduit ; il était grand temps qu'on se conformât à la loi trop oubliée du 24 juillet 1843.

Du 20 au 24 mai, dans une atmosphère fiévreuse où l'attention générale ne se portait que sur les nouvelles de la guerre, eut lieu la discussion de ce budget, qui s'éleva à 1.824.957.778 en dépenses ordinaires et extraordinaires, 1.825.854.379 en recettes ordinaires et extraordinaires. L'emprunt de 500 millions, voté le 2 mai, fut émis dans le mode qui avait si bien réussi en 1854 et en 1855 : souscription à volonté en 4 1/2 à 90 ou en 3 0/0 à 60,50 (en réalité, avec les bonifications, à 87,12 et à 58,57) donc au-dessous du taux de 1855 qui avait été 92,25 pour le 4 1/2 et 65,25 pour le 3 : mais depuis l'énorme accroissement du nombre des valeurs cotées le cours des rentes avait subi un fléchissement assez naturel, et le seul fait de la certitude de la guerre venait, en avril, de précipiter le 3 0/0 de 67 et 68 à 60,90, le 4 1/2 de 95 ou 96 à 89 ; paiement, 1/10e à la souscription, le reste en dix termes ; irréductibilité des souscriptions de 10 francs de rente, coupure minimum. 690.190 souscripteurs, soit plus de 100.000 de plus que les souscripteurs de 1854 et 1855 réunis, dont 245025 à Paris et 445165 en province, et dont 530.893 irréductibles, répondirent à cet appel et offrirent 2.509.559.776 (1.547.637.636 à Paris, 961.922.140 en province), cinq fois plus que l'Etat ne demandait : il garda 519.600.000. Le succès fut donc encore éclatant, et manifesta une fois de plus, et la confiance du pays, et l'abondance des capitaux, et leur goût très vif pour les placements sûrs et offrant le puissant attrait d'une forte plus-value de capital. Aussi en était-on venu à considérer comme un des grands bienfaits de l'Empire le grand nombre de ses emprunts. « Ah ! s'écriait un jour un de ces campagnards, si dévoués au gouvernement, qui s'imaginait naïvement lui faire ainsi un grand compliment, ah ce n'est pas ce brigand

de Louis-Philippe qui nous aurait donné de la rente à 60 francs ! »

Ce quatrième emprunt ajouta 25.773.370 francs de rente aux 72 qu'avait déjà coûtés la guerre de Crimée et ajourna pour longtemps toute possibilité de revenir à un amortissement efficace. Ce fut la plus fâcheuse conséquence financière de la guerre d'Italie (1).

Progrès du réseau ferré. — Particulièrement féconde en mesures financières importantes, l'année 1859 a vu se réaliser dans l'œuvre ferroviaire et dans l'œuvre urbaine du second Empire deux progrès considérables : c'est celle où furent conclues d'importantes conventions avec les Compagnies de chemin de fer, et faite l'annexion de onze communes de la banlieue, qui transforma vraiment Paris. L'une et l'autre touchent de trop près l'histoire de nos finances pour être entièrement passées sous silence.

La vive impulsion donnée aux chemins de fer dans les débuts de l'Empire persista quelque temps encore. En 1855 la lacune qui subsistait entre Lyon et Valence disparut, et Lyon fut réuni à la Méditerranée : le rail atteignit Caen, Bayonne, Clermont ; en 1856 Limoges, Niort, Besançon, Toulouse : la traversée de Lyon fut un fait accompli et Paris fut enfin relié à la Méditerranée : 890 kilomètres en 1855, 963 en 1856, 1.263 en 1857, 1.199 en 1858, furent ouverts à l'exploitation ; dans le triomphal rapport que Rouher, alors ministre des travaux publics, adressait à l'Empereur le 30 novembre 1856, il avait soin d'insister sur ce fait que les sacrifices pécuniaires de l'Etat pour atteindre ces beaux résultats devenaient de plus en plus modiques et que pendant les deux années qui venaient de s'écouler il ne lui en avait coûté que 60 millions (déduction faite des remboursements) alors que les compagnies en avaient déboursé 919. Sur les 3.080 millions qu'avait coûtés les 6.500 kilomètres exploités au 1er janvier 1857 et les 4.750 en construction, 2.419 avaient été à la charge des compagnies, 661 à celle de l'Etat. Au

(1) Outre les frais de guerre il s'est trouvé que la campagne de 1859 a entraîné pour la France une autre perte. Le traité de Zurich stipulait remise par la Sardaigne à l'Autriche, pour cession de la Lombardie, de 40 millions de florins (100 millions de francs) ; la France en fit l'avance, et reçut de Victor-Emmanuel en rentes sardes 5 0/0 la valeur de ce capital, plus 60 millions en dédommagement des charges que la France s'était imposées (en tout 9.162.458 fr. 31 de rentes sardes). Par convention du 23 août 1860 4.533.198 fr. de ces rentes sardes furent restituées à la Sardaigne pour la part de la dette piémontaise incombant à la Savoie et à l'arrondissement de Nice. Le Trésor français garda 4.649.259 fr. de rentes sardes représentant, au cours de 82,33 auquel elles avaient été reçues, 75.624.856. Mais leur négociation en 1861 et 1862 ne produisit que 63.819.940, et le Trésor français resta ainsi en perte de 36 millions environ sur les 100 dont il avait fait l'avance à la Sardaigne.

31 décembre 1857 ces chiffres étaient montés à plus de 7.500 kilomètres exploités et les dépenses à 2.908 millions par les compagnies et 718 par l'Etat. La productivité du réseau s'accroissait ; le produit brut kilométrique moyen, parvenu un instant par exception à 51.317 en 1855, grâce à l'Exposition Universelle, se maintenait en 1856 à 48.048, près de 3.000 au-dessus du chiffre de 1854, mais descendait à 45.259 en 1857, 41.398 en 1858, 43.782 en 1859. Les grands réseaux, préférés avec tant de raison aux petites compagnies, achevaient de se constituer : l'Ouest réunissait en 1855 les lignes normandes, mancelles et bretonnes, le Paris-Lyon et le Lyon-Méditerranée fusionnaient en 1857 et constituaient la plus grande des compagnies françaises, celle à laquelle en prévision du percement de l'isthme de Suez, à l'ordre du jour depuis 1858, on s'accordait à prédire les plus hautes destinées. Il ne subsistait plus guère en dehors des six grandes compagnies que celles des Ardennes, de Lyon à Genève, du Dauphiné, de Bessèges à Alais, de Graissessac à Béziers, destinées à s'absorber bientôt dans l'Est, dans le Lyon ou le Midi. On commençait enfin — un peu tard — à s'aviser d'un moyen particulièrement efficace de rendre plus rapide et moins coûteux le développement des voies ferrées, à savoir une diminution des droits très élevés perçus à l'importation des fers et des houilles étrangers ; un décret du 5 novembre 1855, un autre du 27 février 1856, timides préludes des grandes résolutions qui seront prises en 1860, autorisaient, le premier une importation de 12.000 tonnes de rails étrangers avec une réduction de droits égale à la différence entre le prix courant de ces rails et de ceux de fabrication française, le second une importation de rails étrangers avec un droit de 6 francs par 100 kilos. La progression des dividendes était énorme : l'Est donnait 62 en 1854, 78,50 en 1855 ; l'Orléans, 69 et 80 ; le Nord, 50,50 et 61. On était porté à croire qu'elle ne s'arrêterait jamais, et les actions de chemins de fer comptaient parmi les valeurs favorites de l'épargne et de la spéculation.

Il était visible cependant que cette prospérité allait subir un temps d'arrêt. A mesure que le réseau s'étendait les dépenses de construction devenaient plus grandes et la productivité moindre. Les recettes brutes s'accroissaient : 259 millions en 1855, 281 en 1856, 334.769.000 en 1858, 387.562.339 en 1859, mais le produit kilométrique diminuait. L'année 1857, l'année de la liquidation de la grande orgie de spéculation des premiers temps de l'Empire, leur fut défavorable. On en a accusé l'impôt sur les valeurs mobilières, qui aurait fait baisser les titres : il a pu avoir quelque effet, mais non pas dans des proportions vraiment importantes, et il y avait déjà longtemps d'ailleurs qu'il était prévu. On a incriminé aussi

la conception mal venue de ce réseau qu'on appela quelque temps le Grand Central, et qui devait comprendre toutes les lignes existant ou devant exister depuis la Dordogne jusqu'à Lyon et depuis Clermont jusqu'à Montauban, région déshéritée qui avait en effet un très grand besoin de chemins de fer mais qui leur offrait beaucoup de difficultés de terrain et pas beaucoup d'éléments de trafic ; après quelques années d'une existence plutôt pénible, le Grand Central, constitué en 1853, était obligé en 1857 de cesser d'exister, et son champ d'action était partagé entre l'Orléans qui en eut à peu près les deux tiers et le Lyon qui en eut le troisième tiers avec la propriété aussi de la ligne de Nevers à Clermont (1). L'échec du Grand Central aurait, a-t-on dit, discrédité les autres compagnies et inspiré des craintes très fâcheuses, étant données les émissions nombreuses auxquelles ces compagnies étaient encore obligées ; et il est possible en effet qu'il y ait dans cette explication une part de vérité. Mais la principale raison de beaucoup est la réaction qui devait forcément se produire après une période d'engouement excessif, comme il était arrivé déjà en 1846. Vers la fin de 1857, les actions nouvelles du Nord tombèrent de 795 à 637,50, l'Est de 922 à 607,50, le Lyon de 1.600 à 1.190, le Midi de 876 à 512, etc.; chose plus grave, les obligations qui précédemment s'étaient placées parfois à 340, tombèrent parfois au-dessous de 270, et avec ces cours c'était la continuation des travaux rendue impossible. La persuasion se répandit que les compagnies avaient trop présumé de leurs forces en prenant trop de lignes secondaires sans subvention ni garantie d'intérêt, que c'était le commencement d'une ère de décadence, et que le réseau ne pourrait jamais être achevé. Et les compagnies elles-mêmes, donnant l'exemple du découragement, sollicitèrent révision de leurs contrats et dispense d'exécuter les lignes nouvelles, plus coûteuses et moins productives. Au 31 décembre 1857 il leur restait à faire ou à achever 8.498 kilomètres pour parfaire l'étendue totale de 15.956 qui leur avait été concédée, et elles désespéraient d'y parvenir. Leurs rapports à leurs assemblées annuelles de 1858 sont un pressant appel à l'équité du gouvernement, qui ne voudra pas, en les acculant à la ruine, à la déchéance, ruiner par là même l'œuvre qu'elles ont accomplie et celle qui leur reste à accomplir. « De semblables efforts, disait le rapporteur du Midi le 9 juin, sont des titres à la bienveillance d'un gouvernement juste, et c'est sur la constatation de pareils actes que nous comptons pour obtenir dans les

(1) Les 224.000 actions du Grand Central furent remplacées par 522.666 obligations, à raison de deux obligations 2/3 par action ; 66 0/0 à l'Orléans, 34 0/0 au Lyon.

stipulations nouvelles d'équitables modifications ». L'Ouest, le 27 mars : « Le gouvernement auquel nous avons affaire est celui qui en 1852 a imprimé une impulsion si remarquable à notre industrie : c'est lui qui se plaçant au point de vue le plus élevé des grands intérêts généraux a su repousser cet esprit étroit et jaloux qui aimerait presque mieux voir tarir la source de la prospérité publique que d'y voir puiser la prospérité privée. Le gouvernement a été trop complètement applaudi, il a été par l'admirable accroissement de la richesse nationale trop largement récompensé de l'essor qu'il a donné aux grandes entreprises, pour ne point vouloir suivre la voie dans laquelle il est si heureusement entré au début de sa carrière. Nous avons donc confiance ». Le gouvernement méritait en effet cette confiance et il avait déjà, dans une note au *Moniteur* du 13 avril, affirmé le bienveillant intérêt qu'il avait toujours porté et continuerait à porter aux grandes entreprises, tout en se refusant absolument à entrer, pour le moment, dans la voie où certains voulaient le voir entrer, à savoir le retrait de l'impôt sur les valeurs mobilières : « impôt, disait-il, qui n'avait été voté qu'après une discussion très approfondie, et de date trop récente pour qu'on pût se former une opinion définitive sur son application et ses résultats ; mais toutes autres réclamations seraient examinées avec la sollicitude qu'inspirent au gouvernement des entreprises si utiles ». C'était précisément le langage qui convenait et la promesse fut tenue : on chercha un moyen de concilier l'intérêt légitime des compagnies, celui du Trésor public, celui des populations auxquelles des chemins de fer avaient été promis, et comme on le cherchait avec un sincère désir de réussir et avec cet esprit pratique qu'Audiganne a signalé comme la qualité essentielle des hommes qui présidaient alors aux destinées de nos voies ferrées, on le trouva. L'honneur en revient surtout à M. de Franqueville qui imagina le système capable de donner satisfaction à tout le monde : distinction entre l'ancien réseau qui se suffisait, et au delà, à lui-même, et le nouveau réseau, de productivité moindre, pour lequel les compagnies ne pouvaient se passer d'assistance : octroi de cette assistance sous forme de garantie d'intérêts, combinaison heureuse, très peu onéreuse, et cependant très efficace, ayant des effets moraux plus encore que des effets matériels, et, quand elle entraînerait des sacrifices d'argent, les limitant précisément, comme durée et comme importance, à ce qui est indispensable. C'est sur ces bases que reposèrent les fameuses conventions de 1859.

Au nouveau réseau l'Etat accordait pendant 50 ans (qui commencèrent au 1er janvier 1864 pour l'Est et au 1er janvier 1865 pour les autres compagnies) une garantie d'intérêt à 4 0/0 et, avec l'amor-

tissement, à 4,65 0/0 ; les sommes avancées par l'Etat au titre de la garantie d'intérêts lui seraient remboursées avec intérêt à 4 0/0 à partir du moment où les produits du nouveau réseau dépasseraient l'intérêt garanti : à partir du 1er janvier 1872 partage des bénéfices entre l'Etat et les compagnies si l'ensemble des produits nets excédait à la fois un revenu net moyen de 30.000 francs par kilomètre sur l'ancien réseau et l'intérêt à 6 0/0 du capital dépensé pour le rachat ou la construction des lignes du nouveau. A l'ancien réseau réserve d'un revenu suffisant pour servir aux actions un dividende égal à la moyenne des dernières années et pour assurer le service des obligations afférentes à ce réseau ; affectation du reste du revenu de ce réseau à l'intérêt et à l'amortissement du nouveau : ce qu'on appela le déversoir. Ce dividende *réservé*, mais non point *garanti*, se montait pour chacune des 500.000 actions du Nord à 50 francs, des 584.000 de l'Est à 30, des 600.000 de l'Orléans à 51,80, des 800.000 du P.-L.-M. à 47, des 300.000 de l'Ouest à 30, des 250.000 du Midi à 35. En tout l'ancien réseau comprenait 7.774 kilomètres et le nouveau 8.578 ; ce dernier était estimé devoir coûter encore 3.085 millions.

Telles étaient les stipulations essentielles des conventions qui furent présentées au Corps Législatif le 8 février 1859 et auxquelles de Jouvenel consacra le 6 mai un rapport très élogieux, faisant valoir que par cette méthode l'esprit d'association serait sauvegardé, qu'un nouvel élan serait donné à l'esprit d'entreprise, un peu affaibli depuis quelque temps, et qu'on rétablirait la confiance prête à abandonner les chemins de fer. Et certes aucune solution ne pouvait être plus heureuse : construction des travaux sans compromettre les finances publiques et sans porter aucun trouble dans le marché des capitaux, sauvegarde des droits des actionnaires, de la part légitime que l'Etat était en droit de revendiquer, tout se trouvait concilié. Cependant la discussion, du 16 au 18 mai, fut assez vive. Darimon attaqua les compagnies qui n'avaient été, disait-il, autorisées à fusionner qu'à la condition de construire des lignes moins rémunératrices ; on avait tellement abusé des fusions que de 57 compagnies existant encore en 1850 il n'en restait plus maintenant que 6, sans compter quelques petites sans importance ; ces six compagnies avaient abusé de l'emprunt, n'avaient point étendu leur capital social en proportion de l'extension de leur réseau dans le but de ne pas nuire aux dividendes ; et c'était pour maintenir intacts ces dividendes qu'on voulait maintenant charger l'Etat du service des obligations. Il y avait là à ses yeux amplement de quoi justifier une déchéance. De grandes compagnies pourvues d'un monopole n'avaient rien de commun avec des associations fondées sur le travail et la liberté, dont on devait

développer la fécondité et la force. Ernest Picard s'indigna aussi de la faiblesse qu'on montrait envers ces compagnies arrogantes, auxquelles on avait tout livré, transports, circulation, dans les six grands commandements industriels qui leur avaient été abandonnés pour 99 ans, auxquelles on avait fait force concessions directes au lieu des adjudications publiques voulues par la loi de 1842, qu'on avait laissé développer outre mesure leur dette-obligations plutôt que d'augmenter leur capital-actions (1) de crainte de diminuer par là les dividendes, et pour lesquelles l'Etat, déjà si obéré par les 1.500 millions de la guerre de Crimée et les 500 de la guerre d'Italie, allait se charger d'une dette supérieure de 2 milliards à ce qu'il aurait cautionné ou à ce qu'elles auraient reçu, lui qui pouvait emprunter facilement sans prime à 5 0/0. Emile Ollivier, qui plus tard a regretté d'avoir cédé en cette circonstance à l'esprit d'opposition, tint aussi à dire son mot en cette affaire. Plichon, président de la commission, rétablit l'exactitude des faits : les combinaisons proposées étaient à la fois ingénieuses et habiles ; elles avaient le triple avantage de conserver aux compagnies leur situation actuelle (bien que d'ailleurs, contrairement à ce qui avait été dit et répété, les actionnaires y perdissent beaucoup dans certains cas), de leur assurer des conditions de crédit assez puissantes pour leur permettre d'accomplir leurs travaux, et de n'engager le concours de l'Etat que dans une mesure restreinte ; une déchéance des compagnies n'aurait pas seulement le tort d'être injuste, elle avilirait aussi toutes les valeurs, sans excepter la rente. Baroche parla dans le même sens : la prolongation des concessions, les fusions, avaient été extrêmement utiles au développement des réseaux et à l'accroissement de la richesse nationale : il était urgent de construire les chemins qui restaient à faire et de ne pas laisser s'accroître la dépréciation de valeurs solidaires du crédit de l'Etat : loin d'assurer un *minimum* aux actionnaires on leur avait au contraire fixé un maximum, souvent avec grosse réduction sur le dividende de 1857, puisqu'on leur avait signifié qu'ils n'auraient rien de plus tant que la garantie de l'Etat fonctionnerait pour le nouveau réseau; mieux valait de beaucoup faire emprunter par les compagnies que par l'Etat les 2 milliards et demi encore nécessaires, car la perspective d'une telle quantité de rentes à émettre serait nuisible au crédit public ; la dépense qui pourrait lui incomber du fait de la garantie, environ 15 millions dans les premières années, serait insignifiante

(1) En 1859, 2.803.534 actions et 7.516.480 obligations avaient été émises. On a calculé qu'au 31 décembre 1859 le capital-actions représentait 1.292.639.299, le capital-obligations 2.383.244.825.

en comparaison des avantages que lui procurerait l'achèvement du réseau. Et l'ensemble de la loi, qui fut promulguée le 11 juin, fut voté par 221 contre 11.

C'était une solution heureuse et dont il convenait de se féliciter dans l'intérêt de toutes les parties directement ou indirectement en jeu dans cette affaire. Le but que l'on cherchait fut atteint : la vogue revint aux obligations de chemins de fer ; dès 1858, alors que les conventions n'étaient pas encore conclues mais qu'on savait déjà ce qu'elles contiendraient, le public se les arrachait ; le lundi 5 juillet 1858 la Banque avait encore un stock de 271.000 obligations à placer : le public en demanda pour 260 millions au prix moyen de 275 ; en 1859 elle en écoula 881.952 à 288, prix moyen; en 1860, pour 1.023.000 qui étaient offertes, la demande s'éleva à 1.625.000, entre 291 et 293. De 1858 à 1861 3.851.467 obligations de chemins de fer ont été placées par les soins de la Banque : de tous les triomphes remportés alors par la démocratie des capitaux c'est celui-là, peut-être, qui a été le plus éclatant.

Poujard'hieu (*Revue des Deux Mondes*, 1860) montra aux partisans obstinés de l'exécution par l'Etat (il en existait déjà en ce temps-là) que l'Etat pour racheter aurait dû d'abord verser 4.947 millions d'indemnité puis emprunter 2.500 millions pour compléter les travaux, en tout 7.447 à emprunter, même 8.422 en y ajoutant les 750 millions déjà déboursés par lui. Maître des lignes il serait obligé d'abaisser les tarifs : les populations, habituées à l'usage gratuit des voies de communication dont l'Etat était propriétaire, exigeraient toujours des réductions, des avantages, et s'inquiéteraient beaucoup de leurs intérêts, fort peu de ceux du Trésor public. D'où pour l'Etat péril à la fois politique et économique, qu'il était sage de lui éviter. Avec les conventions de 1859 une nouvelle ère, grande et féconde, s'ouvrait dans l'histoire des chemins de fer français.

Transformation de Paris. — Après les chemins de fer c'est certainement la transformation, l'assainissement, l'embellissement des villes qui a été l'œuvre maîtresse du second Empire, celle qui a causé la plus vive impression sur l'esprit public, celle dont le souvenir demeure impérissable. Longtemps méconnu par la violence des passions politiques, ce grand bienfait est enfin maintenant plus sainement jugé : on ne se croit plus tenu de refuser à Haussmann la reconnaissance que Paris lui doit, et, tout récemment, un président du Conseil municipal de Paris a proclamé cette reconnaissance, rendu un solennel hommage à cette administration si attaquée, et livré au ridicule certaines des critiques qui lui ont été faites.

Haussmann, énergique, autoritaire, doué d'une volonté de fer

et d'un esprit fécond en expédients, était l'homme tout indiqué pour exécuter les ambitieux desseins que les deux Napoléons avaient conçus : faire de Paris une ville unique, une capitale qui éclipsât toutes les autres capitales du monde. A cette ambition, grandiose, s'ajoutait le désir d'avoir une ville percée de larges ouvertures, où aux jours d'émeute, si par impossible l'émeute osait encore s'y montrer, artillerie et cavalerie auraient vite raison de toute résistance. Et enfin, plus simplement, la chose s'est faite parce qu'elle ne pouvait pas ne pas se faire ; jadis il arrivait par jour à Paris en moyenne un millier de personnes : maintenant avec les chemins de fer il en arrivait 60.000. N'importe quel régime eût entrepris cette tâche. Mais il fallait pour la mener à bien un empereur tout puissant et un préfet exceptionnellement actif et énergique, n'ayant pas à compter avec les lenteurs, les oppositions, les timidités, les intrigues d'un corps élu.

De bonne heure très bien vu par le futur empereur qui avait reconnu en lui un précieux instrument pour l'exécution de ses desseins, Haussmann avait achevé de conquérir sa faveur par la réception magnifique qu'il lui procura à Bordeaux lors du célèbre voyage de 1852 ; moins d'un an après, le préfet de la Seine, trop timide, trop « édile des anciens jours » ayant été congédié, le préfet de la Gironde fut appelé à la préfecture de la Seine, et, sans souci des jalousies ou des timidités qui prétendirent l'arrêter, sans souci des hostilités qu'il rencontra et dans le monde officiel et dans celui de l'opposition, il se mit à l'œuvre immédiatement. Œuvre déjà tracée dans ses traits essentiels : la grande croisée de Paris, le prolongement de la rue de Rivoli jusqu'à l'Hôtel de Ville, la construction des Halles centrales, etc., tout cela était en projet depuis longtemps, figure textuellement dans la loi du 4 août 1851, dans le décret du 12 mars 1852 ; l'urgence de détruire le dédale infect des rues borgnes qui déshonoraient les quartiers de l'Hôtel de Ville et du Louvre ne faisait doute pour personne. Le moyen seul restait à trouver. L'Empereur ne voulait pas de nouveaux impôts, et un emprunt, dans les débuts, eût été mal accueilli par l'opinion. Heureusement la situation financière de Paris s'était fort améliorée depuis la crise de 1848 qui lui avait été si néfaste : son budget pour 1852 se montait à 52.618.000 de recette et à environ 42 de dépense, dont 10 pour la dette ; l'octroi, surtout, ne cessait de grandir et de 39.328.000 qu'il rapportait en 1852 allait monter régulièrement d'année en année jusqu'à 54 millions en 1859. Il y avait donc des excédents : le plan d'Haussmann fut de faire servir ces excédents à des travaux productifs, qui eux-mêmes auraient pour effet d'accroître encore ces excédents ; les travaux fourniraient ainsi de quoi continuer et développer les tra-

vaux. Théorie dangereuse, contraire à toutes les règles de la prudence financière, mais qui, parfois, dans de certaines circonstances, peut donner de bons résultats, et tel était le cas dans les premiers temps de l'Empire. « Je me sentis dès lors en selle, dit Haussmann dans ses Mémoires, pour aller à la conquête du vieux Paris, à l'éventrement de ses quartiers du centre, aux rues enchevêtrées, aux habitations sordides et malsaines... Je résolus de développer au lieu de les réduire les dépenses productives, sur lesquelles tombent d'ordinaire les rigueurs de l'économie parce qu'elles sont facultatives et moins rebelles aux retranchements que les autres. Et en disant cela je n'avançais rien de paradoxal : je proclamais une vérité ».

Dans les huit années qui s'écoulèrent de 1852 à 1859 les recettes ordinaires s'élevèrent à un total de 467.674.000, les dépenses ordinaires à un total qu'Haussmann porte à 270 millions mais qu'il est prudent d'augmenter au moins d'une centaine de millions, étant donnée sa fâcheuse disposition à voir les choses trop en beau, et par exemple à considérer la charge de la dette comme une dépense extraordinaire, alors qu'elle n'est au contraire que trop ordinaire; mais, de toute façon, il est certain qu'il y eut excédent. Si l'on y ajoute en 1853 une subvention de l'Etat de 4 millions et demi pour la réunion du Louvre aux Tuileries et la continuation de la rue de Rivoli, quatre autres d'un total de 18 millions en 1854 pour les mêmes objets, une autre encore de 3 millions en 1855, en 1855 aussi un crédit de 9 millions et demi pour le boulevard du Centre (qui celui allait bientôt prendre le nom de boulevard Sébastopol), le prolongement de la rue de Rivoli et l'ouverture de l'avenue de l'Hôtel de Ville, une autre de 5 millions en 1856 pour ce même boulevard Sébastopol, deux autres encore faisant 7 millions en 1857 (1) ; si l'on y ajoute enfin l'emprunt de 60 millions que la ville de Paris fut autorisée à émettre par loi du 2 mai 1855, on comprendra facilement comment fut exécuté ce qu'on appelait alors le premier réseau et qui était bien en effet le premier sous le rapport de l'importance : dégagement des Tuileries, du Louvre, du Théâtre français, de l'Hôtel de Ville, achèvement de la rue de Rivoli, des rues de l'Echelle, de Rohan, de Marengo, avenue Victoria, et la fameuse croisée de Paris. Le boulevard de Strasbourg fut inauguré le 10 décembre 1855, le boulevard Sébastopol le 5 avril 1858. Lors de cette inauguration imposante l'Empereur félicita Haussmann d'avoir « tout en maintenant dans les fi-

(1) Un décret du 18 octobre 1854 avait fixé au tiers de la dépense prévue, et au maximum à 23.500.000 fr., la part de l'Etat dans la dépense pour les travaux du boulevard Sébastopol, de la rue de Rivoli, du dégagement de l'Hôtel de Ville et de la caserne Napoléon.

nances un ordre digne d'éloges, au milieu des obstacles suscités sans cesse par l'esprit de routine et de dénigrement, mené à bonne fin, en si peu de temps, de si nombreuses entreprises ». Le coût de ce premier réseau fut de 278 millions.

Pour le second, qui devait comprendre surtout les avenues et boulevards nécessaires pour le dégagement des gares, boulevard du Nord (boulevard Magenta), rue de Rome, rue de Rouen, boulevard Saint-Marcel, boulevard du prince Eugène, boulevard Malesherbes, boulevard de la reine Hortense (dont Napoléon III fit changer le nom en celui de Richard-Lenoir), boulevard Haussmann, avenue de l'Impératrice, avenue du roi de Rome, etc., etc., un traité fut conclu avec l'Etat ; la ville s'engageait à l'exécuter dans les dix ans, et l'Etat à concourir à la dépense pour un tiers, sans toutefois que ce tiers pût dépasser 50 millions. Soumis à l'approbation du Corps Législatif ce traité y rencontra une opposition formée, outre les adversaires du régime, des adversaires personnels d'Haussmann, de ses allures autoritaires, de ses conceptions trop vastes, de sa politique dépensière, et de tous ceux qui repoussaient bien loin la théorie chère aux gouvernants d'alors et plus particulièrement à Haussmann, que Paris ne s'appartenait pas à lui-même, qu'il appartenait à la France tout entière, que le pays entier profitait de ses embellissements et de ses agrandissements, et devait par conséquent en payer sa part. On lui reprochait entre autres choses d'avoir attiré à Paris, en en faisant un grand chantier de démolition et de construction, des masses d'ouvriers qui deviendraient un danger pour la paix publique quand l'ouvrage viendrait à leur manquer ; et alors que le gouvernement se félicitait d'avoir rendu l'émeute impossible en détruisant ses repaires habituels et en perçant la ville de vastes avenues, d'autres, au contraire, lui prédisaient de ce côté des embarras et prétendaient que si jadis la Bastille avait été prise, c'était parce que des ouvriers avaient été accumulés dans Paris pour la construction du mur d'enceinte. On en voulait aussi à Haussmann de faire hausser le prix des loyers : on voulait le contraindre à mettre un terme à ce que l'on appelait ses folles dépenses. Nogent-Saint-Laurens nia qu'il y eût excès dans la dépense, affirma la nécessité de l'œuvre entreprise, d'autant plus opportune que l'ère impériale devait être en tout celle des grandes choses ; Baroche prouva que la province n'avait été nullement sacrifiée, et la loi fut votée (28 mai 1858) par 180 voix contre 45, minorité inaccoutumée, qui prouve à quel point les hardiesses, on disait les témérités d'Haussmann, lui avaient fait d'ennemis.

Ce traité, dit des 180 millions, bien que, et Haussmann insiste avec intention sur ce point, le tiers promis par l'Etat ne se montât

qu'à 50 millions, fut strictement exécuté, et le second réseau comprit, outre les voies de communication déjà mentionnées, les rues Guy-Lussac, Claude-Bernard, Monge, Médicis (cette dernière occasion de luttes épiques entre le préfet et le Sénat), etc., etc. L'inauguration du boulevard Malesherbes en 1861, celle du boulevard du prince Eugène en 1862, furent l'occasion de cérémonies nouvelles, où s'affirma une fois de plus la reconnaissance impériale pour le grand préfet qui avait doté Paris de rues spacieuses, de jardins, de monuments, multiplié les édifices religieux et les bâtiments scolaires, développé l'assistance publique, etc. sans compromettre l'état prospère des finances de la ville. Il y avait malheureusement ici une réelle exagération ; ce second réseau, dont le coût avait été prévu 180 millions, monta à 410 et commença à jeter quelque perturbation dans les finances municipales. Il devait en être de même et plus encore pour le troisième, fait tout entier au compte exclusif de la ville de Paris (boulevard Saint-Germain, rue de Rennes, rues ouvertes sur les terrains enlevés au Luxembourg, rue Réaumur, rue Lafayette, etc.). Coût 300 millions. Et à cette énumération imposante de rues et de boulevards il faut ajouter, pour avoir une idée de l'immensité de l'œuvre entreprise, les ponts, les églises, les casernes, les écoles, les lycées, les hôpitaux, les mairies, les théâtres, les halles centrales, les abattoirs, les égouts, les jardins, les squares, l'adduction des eaux de la Dhuys et de la Vanne obtenue enfin au prix d'une lutte acharnée contre les partisans obstinés de l'eau de Seine. Tout cela rapidement, à la hâte ; c'était une des idées favorites d'Haussmann que la vitesse était une des conditions du succès, que du temps perdu était du temps mis à profit par les propriétaires qui voulaient se faire exproprier, par les locataires qui venaient s'installer dans les maisons condamnées à disparaître, et que hâter la dépense c'était la diminuer : théorie qui peut contenir une part de vérité, mais qui est surtout bien dangereuse. Il allait donc toujours droit son chemin, laissant crier les amis de la routine, les rentiers, les ouvriers plus sensibles au renchérissement de la vie qu'à l'augmentation des salaires, les archéologues, les délicats, les sentimentaux, les artistes, qui déploraient qu'on fît tant pour l'utile et si peu pour le pittoresque. A leurs critiques il opposait des chiffres précis ; on se plaignait de ne plus trouver de logement ; or si de 1852 à 1869 il y a eu 19.726 démolitions ayant supprimé 117.553 logements, il y a eu 34.160 constructions en fournissant 215.304. Mais n'étaient-ce pas des logements trop chers pour les petites bourses ? Non : on n'oubliait pas ces petites bourses : en 1860 il existait 123.434 logements de 250 à 500 francs ; en 1861 le nombre en montait à 129.000 ; en 1865 sur 591.266 logements existant à Paris, 369.238 étaient exo-

nérés entièrement de l'impôt mobilier et 18.751 seulement payaient la taxe entière : la crise des logements venait non des démolitions mais de l'accroissement incessant de la population de la ville, accroissement dont les effets eussent été plus pénibles si précisément la grande œuvre de réédification ne s'était pas poursuivie en même temps.

Annexion de la banlieue. — Mais un événement de particulière importance, plus que tout le reste, transforma vraiment la capitale : l'annexion des 11 communes suburbaines d'Auteuil, Passy, Batignolles, Montmartre, la Chapelle, la Villette, Belleville, Charonne, Bercy, Vaugirard, Grenelle, par la loi du 16 juin 1859 et l'extension de Paris jusqu'aux fortifications. Cette véritable révolution urbaine ne s'accomplit point, comme il était fatal, sans récriminations ; mais les avantages en étaient tellement évidents pour ces communes suburbaines, qui avaient tout à y gagner sous le rapport de la vicinalité, de l'éclairage, de la police, de l'assistance publique, des communications, etc., même du coût de la vie (la banlieue était accablée de centimes, la contribution mobilière y était très lourde, on calculait qu'un loyer de 1.500 taxé 48 à Paris l'était jusqu'à 120 dans la banlieue, et, quant à l'octroi, de grands avantages et de larges exonérations furent accordées), que sur plus de 1.600.000 personnes intéressées directement dans l'affaire, à Paris ou dans la banlieue, il ne s'en trouva que 2.157 pour demander des modifications et que 1852 pour protester véritablement. Paris passa du coup de 3.402 hectares à 7.802 et sa population de 1.178.000 à 1.500.000 : ses recettes ordinaires et extraordinaires de 79 millions à 96 en prévision, 110 millions 1/2 en réalité. Pour 1867 les prévisions seront : recettes ordinaires 143.131.184, extraordinaires, 12.294.488, en tout 155.425.672 : dépenses ordinaires, 96.325.791, extraordinaires, 59.199. 821: total presque égal.

Quel a été le coût de cette transformation merveilleuse ? Haussmann, auquel on ne saurait reprocher ici d'avoir atténué les chiffres, bien au contraire, a parlé de 2.553.668.000 dont 1.430 millions pour la voirie, plus de 685 pour les bâtiments, égouts, conduites d'eau, et 438 pour la dette ; d'autres estimations n'ont pas dépassé 2 milliards : de nos jours l'historien des finances parisiennes, M. Gaston Cadoux, a dit 1.237 millions, 884 1/2 pour les expropriations, 353 pour les travaux de vicinalité, d'égouts, de plantations, d'appareils d'éclairage, dont 300 restaient à payer lors de la chute de l'Empire. Toujours à en croire Haussmann, il y aurait fait face par 1.017.243.000 des ressources du budget de Paris, par 463 millions que lui procurèrent les trois emprunts émis sous son administration, celui de 60 mil-

lions en 1855, un autre en 1860 qui procura 133 millions et demi, enfin un autre en 1865 de 600.000 obligations 4 0/0 de 500 francs nominalement, de 450 francs réellement, soit 270 millions : en tout 463 millions et demi dus au crédit (1) ; par 95 millions de subventions de l'Etat ; par 246.400.000 provenant des travaux eux-mêmes (vente de terrains, de matériaux de démolitions) ; mais là se bornaient les ressources que l'on peut appeler régulières. C'est à des moyens plus aventureux qu'il demanda le reste, car il n'était pas d'humeur à s'arrêter. Telle la caisse des grands travaux instituée par décret du 14 novembre 1858, chargée d'acquitter tous les frais résultant de l'exécution des grands travaux, d'en recevoir aussi tous les produits, ainsi que les crédits à elle ouverts par le budget de la Ville, et d'émettre des valeurs de crédit pour faire face aux besoins du service de trésorerie dont elle était chargée, dans des limites qui à partir de la loi de finances du 9 juin 1859 furent fixées par le Corps Législatif et qui furent ordinairement de 100 millions, mais qui, en fait, furent dépassées. Pendant les onze années qui s'écoulèrent depuis sa fondation jusqu'au 1er janvier 1870 cette caisse dépensa 1.188.812.000, ses recettes ne furent que 1.028.000.000 (dont 781.600.000 de versements de la Caisse principale et 246.400.000 provenant des opérations mêmes de voirie) ; elle laissa à la charge de la Ville les 100 millions de Bons qui restaient en circulation et 60.800.000 d'avances ou de restes à payer. Une opération plus aventureuse encore fut celle des *Bons de délégation*. Pour hâter les travaux, notamment pour que certains d'entre eux fussent terminés pour l'Exposition Universelle de 1867, la Ville concédait à certains entrepreneurs des opérations de voirie, à tant le mètre carré, payables en

(1) En 1855, emprunt de 150.000 obligations 3 0/0, avec lots, émises à 400 ; le public en souscrivit 207.172 ; en 3 ans elles atteignirent le pair. En 1860, émission de 207.618 obligations de 500 fr. 3 0/0, à placer au mieux ; on aima mieux renoncer à un grand succès de souscription que faire un gros sacrifice sur la valeur des titres ; 164.833 furent souscrites à 475, les 122.785 autres le furent en 1862 à 450, avec le concours de plusieurs maisons de banque. En 1865, émission de 600.000 obligations 4 0/0, à 450 ; il en fut demandé près de 900.000. La Ville appliquait généralement pour ses emprunts le même système que l'Etat, l'adjudication publique, et s'en trouvait bien. — Ce fut surtout le succès du quatrième emprunt, celui de 1869, qui, malgré la campagne très vive menée alors contre l'administration d'Haussmann, dépassa toutes les prévisions : on offrait au public 753.623 obligations de 400 fr. 3 0/0 à 345 ; 418.729 souscripteurs en demandèrent 26.747.488. — 392.357 demandes de 1 à 36 obligations en reçurent une ; les autres 1,49 0/0 de leur demande. — Le public ne croyait donc pas « qu'on fût mené, au triple galop, sur la pente des catastrophes » comme disait Jules Ferry dans ses *Comptes fantastiques d'Haussmann* : et au fond il ne s'est pas trompé puisque ces catastrophes, hélas immenses et prochaines, n'ont cependant pas empêché ce placement d'être un bon placement.

plusieurs années, généralement 6 ou 8, et leur remettait pour cela des *Bons de délégation*, avec intérêt à 5 0/0 ; et la plupart de ces entrepreneurs escomptaient leurs Bons au Crédit foncier qui leur consentait des conditions meilleures que les autres sociétés financières, sans doute à cause des relations cordiales d'Haussmann avec Fremy, gouverneur du Crédit Foncier ; ce qui fut l'origine d'une grosse dette de la Ville envers le Crédit Foncier, dette longtemps insoupçonnée et qui fit scandale lorsque l'existence en fut révélée. De 1852 à 1867 la Ville prit ainsi pour 579.586.000 d'engagements, dont elle ne paya que 114.000.000 : elle se trouva redevoir 465 millions au Crédit Foncier. La passion qu'il mettait à mener à bien son œuvre l'avait entraîné au delà des bornes de la prudence, même de la correction, et il avait trop cru excusable tout ce qui devait servir à la transformation de Paris. Les Bons de délégation étaient au fond une opération de crédit, un emprunt déguisé, c'est-à-dire un acte qui aurait eu besoin d'être autorisé par une loi ; il avait voulu les considérer comme un de ces *aménagements* de revenus permis aux municipalités par circulaire du 11 novembre 1864.

On s'imagine aisément quelle bonne fortune fut pour les ennemis d'Haussmann, qui depuis longtemps s'attaquaient au *gouvernement révolutionnaire des immeubles*, protestaient contre les entreprises immodérées d'une administration sans frein et sans contrôle, et réclamaient pour Paris un conseil municipal élu, que la divulgation de cet état de choses, et le blâme qu'en fit la Cour des comptes dans son rapport de 1868. Il était devenu évident que l'administration d'Haussmann avait endetté Paris d'environ un milliard, et l'on n'avait pas alors le milliard aussi facile que de nos jours. Dans sa fameuse brochure des *Comptes fantastiques* d'Haussmann, Jules Ferry s'écriait : « Nos affaires sont conduites par un dissipateur et nous plaidons en interdiction ». Sous la pression de l'opinion publique fut présenté un projet de loi qui répartissait sur 60 années, en 120 paiements, le remboursement par la Ville de sa dette envers le Crédit Foncier et qui stipulait dorénavant vote par le Corps Législatif du budget extraordinaire de Paris. Le rapport, œuvre de Du Miral, fut louangeur pour Haussmann ; il adoptait toutefois l'opinion de la Cour des comptes, à savoir que les Bons de délégation constituaient un emprunt déguisé, et concluait qu'il importait pour le Corps Législatif de revendiquer une haute surveillance et le contrôle efficace d'une administration dont les opérations avaient atteint des proportions colossales et exerçaient sur la situation de l'Etat lui-même une influence manifeste. Il demandait donc approbation par une loi du budget de la ville de Paris. La discussion, du 22 au 26 février 1869, fut vive ; Ernest Picard, Thiers, attaquèrent violemment l'administration d'Hauss-

mann. Ernest Picard la qualifia d'entièrement anti-démocratique, et utile seulement pour les heureux propriétaires qui avaient eu (d'après lui) 6 à 800 millions d'indemnités à se répartir ; Thiers la rapprocha, avec sévérité, de l'œuvre infiniment moins coûteuse, moins utile aussi, du préfet Rambuteau sous Louis-Philippe. Genteur, commissaire du gouvernement, la défendit, insistant surtout sur l'accroissement à Paris de l'aisance, de la salubrité, sur le profit considérable que l'Etat lui-même avait tiré des grands travaux parisiens ; ainsi, en 1852 le produit des impôts d'Etat dans la Seine était de 173 millions, en 1865 il était de 346, le double, alors que la progression dans les autres départements n'était que de 1/5e ; la patente, notamment, augmentée de 10 0/0 dans les autres départements, l'était de 42 0/0 dans la Seine. « Nous avons, dit-il en terminant, fait de Paris la ville la plus belle, la plus saine, la plus attrayante pour l'étranger ; cela a coûté 2 milliards, dont nous avons payé le premier avec nos excédents de recettes, sans surimposition ni surtaxe ; le second sera à payer par les générations futures, qui en recueilleront les avantages ». Rouher, qu'on savait ne pas être en très bons termes avec Haussmann, et dont l'intervention était attendue avec curiosité, avoua nettement l'irrégularité, l'illégalité même, convint qu'on avait dépassé le droit d'administration et atteint celui de disposition, d'aliénation, pour lequel le consentement du Corps Législatif était nécessaire : aucun blâme n'était à infliger, car l'emploi qui en avait été fait avait été éminemment utile, mais il importait que la régularité la plus complète, la plus incontestable, existât dans la comptabilité de la Ville de Paris et dans sa gestion financière. Il ne fallait donc plus à l'avenir de traités de concessions, d'opérations d'escompte, de Bons de délégation, et le projet de loi y pourvoyait suffisamment en déférant au Corps Législatif le vote du budget extraordinaire de Paris. « Nous avons fondé, dit-il, la grande cité, la cité reine, nous avons fait une grande œuvre ; si une irrégularité de gestion a pu s'y mêler, on oubliera cette irrégularité pour se souvenir de la grandeur de l'entreprise ». Et le Corps Législatif vota le 6 mars, par 192 voix contre 41 et 27 abstentions, minorité inaccoutumée, l'autorisation pour la ville d'émettre un emprunt de 465 millions remboursable en 40 ans, l'approbation du traité entre la Ville et le Crédit foncier pour le remboursement en 40 ans de la dette municipale, et l'obligation à l'avenir que le budget extraordinaire de Paris, voté par la commission municipale, fût approuvé par une loi et son règlement définitif approuvé dans la même forme. L'opposition n'obtenait donc pas le blâme qu'elle eût si vivement désiré, et bien que Picard eût déclaré après le discours de Rouher qu'il ne suffisait pas d'abandonner les actes, qu'il fallait aussi abandonner les hommes et qu'il

était impossible que Haussmann restât préfet, Haussmann conserva la préfecture de la Seine. Pas pour longtemps, il est vrai ; l'évolution libérale de l'Empire et l'avènement d'Emile Ollivier rendaient sa retraite indispensable et il quitta la préfecture le 7 janvier 1870 (1), plus pauvre qu'il n'y était entré, car il s'était montré en toute occasion aussi peu ménager de ses propres deniers que de ceux de la ville ; quand la chute de l'Empire lui enleva la dotation sénatoriale qui lui restait, il supporta dignement une situation très voisine de la gêne.

Cet homme qui fut si passionnément attaqué a maintenant cessé de l'être. Dès 1882 Jules Simon, désavouant avec éclat l'injuste campagne que lui et ses collègues de l'opposition avaient naguère menée contre le grand préfet, proclamait que ce qui était fantastique dans son histoire ce n'étaient pas ses comptes, c'était son œuvre. Comparant ce que coûtait cette administration si attaquée et ce qu'ont coûté par la suite d'autres administrations plus dépensières et moins fécondes, M. Doucet écrivait récemment (2) que si les détracteurs du baron Haussmann revenaient au monde ils s'étonneraient des faibles sommes avec lesquelles le préfet de l'Empire transforma la ville de fond en comble. Un d'eux, surtout, serait obligé de faire amende honorable : Jules Ferry, dans sa célèbre brochure, regrettait « ce Paris artiste et philosophe, où tant de gens modestes, appliqués aux travaux de l'esprit, pouvaient vivre avec 3.000 francs de rente ; où il existait des groupes, des voisinages, des quartiers, des traditions... où l'esprit était prisé plus haut que la richesse ; où l'étranger brutal et prodigue ne donnait pas encore le ton au théâtre et aux mœurs ». Alors que dirait-il aujourd'hui ?

Du petit au grand, toutes les villes de France ont été plus ou moins « haussmannisées », Partout s'est manifesté le même besoin de salubrité, de reconstitution, de transformation ; les villes ont senti la nécessité de se mettre mieux en rapport avec l'accroissement de leur population et avec les progrès qu'exigent les sociétés modernes. Elles en ont plus ou moins trouvé les moyens. Y a-t-il eu excès dans l'impulsion donnée par le gouvernement aux travaux départementaux de commune ? Il y aurait probablement autant de réponses à faire à cette question que de localités. Une statistique a été faite en 1868 (3) des emprunts contractés depuis 1852 jusqu'au 1er janvier

---

(1) Budget ordinaire de Paris pour 1870, en prévision, 171.534.904 de recettes, 134.030.904 en dépenses ; budget extraordinaire (qui n'a été fixé que par une loi du 24 juillet 1870), 220.864.833 en recette et en dépense.

(2) *Monde économique*, 6 août 1921.

(3) Merlin, *L'Empire et ses principes financiers* (1868).

1868 par les départements (231.257.000), par les villes de 100.000 habitants et plus, moins Paris (441.131.616), et par les villes de moins de 100.000 habitants (200 millions). Il serait intéressant de vérifier cette statistique et de la comparer au grossissement des dettes locales pendant un même laps de temps à des moments différents de la troisième République : et non moins intéressant, après cette comparaison de chiffres, d'en faire une autre, plus difficile, portant sur le plus ou moins bon emploi des sommes dépensées.

Résumé de la gestion financière dans la première période de l'Empire. — Arrivé au terme de la première partie, la partie brillante, du règne de Napoléon III, celle où, comme il a été dit justement, la fortune sembla mettre autant d'obstination à le servir qu'elle en devait mettre plus tard à l'accabler, il importe d'en retracer rapidement le bilan financier ; il faut, pour pouvoir juger impartialement les critiques très vives qui, dans les années suivantes où le silence fut rompu et où la polémique devint possible, s'exprimèrent contre la gestion financière du gouvernement impérial, voir à combien se sont montées pendant ces années prospères et les recettes et les dépenses, dépenses régulières et dépenses hors budget, quelle a été la marche des unes et des autres, quels ont été les bons ou les mauvais résultats de la politique financière alors suivie. L'année 1860 ayant été encore politiquement comprise dans l'empire autoritaire et ses dépenses ayant été fortement influencées par la guerre d'Italie, nous la comprendrons encore dans cette période dont cependant elle se distingue à certains égards, et les calculs qui vont suivre s'appliquent aux huit exercices de 1853 à 1860 inclusivement.

Ces huit exercices présentent comme recettes *votées* un total de 13.225.694.000, comme dépenses *votées* 13.168.900.000, et comme dépenses *réalisées* un total de 16.104.027.000 (1) : surcroît de dépenses 2.878.333.000, fournis par les 2 milliards d'emprunts de la guerre de Crimée et de la guerre d'Italie, les 100 millions de la Banque de France, les 134 de la caisse de dotation de l'armée, et par les plus-values des recettes. Les 2.878.333.000 dont les dépenses effectuées dépassent les recettes votées représentent une moyenne annuelle de 360 millions en chiffres ronds ; le dépassement est beaucoup plus considérable, comme il va de soi, dans les années de guerre que dans les années de paix ; mais cette moyenne est bien celle qui donne une idée exacte de l'importance, malheureusement très grande, de ces crédits extraordinaires et supplémentaires, qui se reproduisaient chaque année

---

(1) En faisant porter le calcul sur les neuf années 1852-1860, recettes votées, 14.634.500.000 ; dépenses faites, 17.696.800.000.

avec une fâcheuse régularité en dépit des promesses officielles et des efforts du Corps Législatif, et qui avaient déjà et allaient surtout donner lieu à tant de plaintes. Le relevé que j'en ai fait pour les deux exercices 1857 et 1858, années de paix (1) et par là même plus aptes à donner une idée exacte des choses, m'a donné pour chacune de ces deux années une moyenne de 200 millions environ (2), tandis que dans une année de guerre, comme 1855, c'est par 800 millions et plus qu'il faut compter les dépenses extra-budgétaires. A ne considérer que les dépenses ordinaires elles ont passé dans ces huit années par une progression constante de 1.485 millions à 1.824.900.000, soit en chiffres ronds un accroissement de 340 millions, ou une moyenne annuelle de 42. Tels furent les côtés évidemment très défectueux des finances de ce temps. Désireux de faire grand, d'éblouir, désireux aussi de porter à un degré inconnu jusque-là la prospérité et la splendeur de la France, considérant comme sa mission d'exceller dans les œuvres de la paix comme le premier Empire l'avait fait dans la guerre, non sans ajouter d'ailleurs à ses triomphes pacifiques l'éclat de quelques batailles gagnées, l'Empire devait être nécessairement plus dépensier que les régimes précédents, et, avec des recettes sans cesse croissantes et un crédit d'une puissance incomparable il lui était bien difficile de s'arrêter dans cette voie dangereuse.

Dans le même laps de temps les recettes *prévues* passent de 1.450 millions en 1853 à 1825 en 1.860, 375 millions d'avance, soit en moyenne tout près de 47 par an ; belle moyenne, mais qui reste bien au-dessous de l'augmentation des dépenses effectuées, tout en étant au-dessus de celle des dépenses votées. La progression a été surtout énorme dans les impôts et revenus indirects, 851 millions en 1853, 1.094 en 1859 (l'année 1860 troublée par la réforme commerciale ne donnerait pas ici des chiffres suffisamment représentatifs) : et à l'exception des 72 ou 75 millions d'impôts nouveaux que fournit la loi du 14 juillet 1855 et des 7 ou 8 qu'y ajouta la taxe sur les valeurs mobilières de 1857, cet accroissement de revenu a été dû au dévelop-

(1) Bien qu'il faille tenir compte en 1857 de l'expédition de Kabylie.

(2) Dans son rapport à l'Assemblée Nationale sur le budget rectifié de 1871, Casimir Périer a évalué à 1 milliard le total des crédits extraordinaires et supplémentaires pour les années de *paix* de 1852 à 1861, déduction faite par conséquent des années 54, 55, 56, 59 : moyenne annuelle, plus de 166 millions, malgré, dit-il, les honorables protestations qui s'élevaient parfois des bancs de la majorité contre ce laisser aller.

Certain jour il s'en vota pour des sommes énormes. Le 23 juin 1857, par exemple, une loi en accorda un peu plus de 133 millions à l'exercice 1855, plus de 329 à 1856, 77.919.000 à 1857.

pement spontané de la consommation. L'aisance générale progressait plus vite que les charges. Jamais encore les dépenses n'avaient marché d'un pas aussi rapide, mais jamais aussi les plus-values annuelles des revenus de l'Etat n'avaient été ni si grandes ni si régulières. On se rappelle que nous avons cru pouvoir les fixer sous Louis-Philippe à 27 ou 30 millions par an ; progression sans comparaison possible avec celle des belles années du second Empire. Il en était d'ailleurs de même pour le mouvement commercial : les huit dernières années de la Monarchie de juillet, 1840 à 1847 inclusivement, portent le commerce spécial de 1.442 en 1840 à 1.676 en 1847 ; les huit, ou plutôt les sept premières années de Napoléon III (1860 devant être mis à part à cause des profonds changements qui s'y produisirent) présentent un progrès de 2.738 à 3.907. Et si l'on veut maintenant considérer l'usage qui fut fait, en dehors des guerres, de ces grosses, peut-être trop grosses sommes, le développement des voies de communication, des travaux publics, la comparaison est ici plus encore à l'avantage de ce dernier. La richesse publique grandissait avec une telle puissance, une telle rapidité, que l'accroissement des charges cessait d'inspirer aucune inquiétude. Le gouvernement était dépensier, et il l'était trop ; mais l'entraînement était bien naturel : rien n'est plus difficile que l'économie quand on dispose de telles ressources.

CHAPITRE VIII

DEUXIÈME PÉRIODE DU SECOND EMPIRE (1860-1870).

Evolution vers le libre échange. — Dans l'ordre financier comme dans tous les autres, les graves événements dont l'année 1860 fut remplie ouvrent une nouvelle période dans l'histoire du second Empire.

Depuis longtemps Napoléon III était vivement tenté d'introduire en France la réforme économique dont il avait été à même, jadis, en Angleterre, de constater les heureux effets. Abaissement des droits, facilité des échanges, pour diminuer le coût de la vie et faire ainsi aux classes pauvres le plus magnifique cadeau qu'un gouvernement puisse leur faire, était une pensée qui hantait, littéralement, son âme généreuse. La vie à bon marché pour le peuple, c'était, pour lui, le premier devoir d'un souverain, c'était de toutes les gloires celle qu'il enviait le plus. Il s'en était fallu de peu qu'en 1856 il fît voter une loi supprimant toutes les prohibitions ; il avait reculé cependant devant les résistances acharnées qu'il prévoyait, mais n'y avait renoncé que temporairement, pour laisser à l'industrie française, dûment avertie de ses intentions, le temps de préparer un renversement de ces barrières douanières à l'abri desquelles elle avait réalisé des progrès considérables, mais sans lesquelles beaucoup étaient convaincus qu'elle en réaliserait de plus grands encore. Le progrès dans le pays des idées libérales, l'influence croissante de Michel Chevalier et de l'école de Manchester, sans doute aussi le besoin d'apaiser le courroux avec lequel l'Angleterre voyait se préparer l'annexion de Nice et de la Savoie à la France, le décidèrent à agir sans attendre le terme qu'il s'était d'abord fixé. Le 15 janvier 1860 le *Moniteur* publia la mémorable lettre que dix jours auparavant l'Empereur avait adressée à son ministre d'Etat Fould, et cette lettre n'était rien moins qu'une rupture complète avec la doctrine de la protection et l'annonce d'une profonde révolution dans le régime

commercial. « Depuis longtemps on proclame cette vérité qu'il faut multiplier les moyens d'échange pour rendre le commerce florissant ; que sans concurrence l'industrie reste stationnaire et conserve des prix élevés qui s'opposent au progrès de la consommation; que sans une industrie prospère qui développe les capitaux l'agriculture elle-même demeure dans l'enfance. Il n'y a qu'un système général de bonne économie politique qui puisse, en créant la richesse nationale, répandre l'aisance dans la classe ouvrière... ». Et il énumérait les conditions de cette bonne économie politique : affranchir de tout droit les matières premières indispensables à l'industrie, et lui prêter, exceptionnellement et à un taux modéré... les capitaux qui l'aideront à perfectionner son outillage ; faciliter le transport des matières de première nécessité pour l'agriculture et l'industrie ; faire construire le plus promptement possible des canaux, routes et chemins de fer, pour amener la houille et les engrais là où les besoins de la production en réclament, et s'efforcer de réduire les tarifs en établissant une juste concurrence entre canaux et chemins de fer. « Il reste (sur l'emprunt) une somme considérable disponible qui réunie à d'autres ressources s'élève à environ 160 millions. En demandant au Corps Législatif l'autorisation d'appliquer cette somme à de grands travaux publics et en la divisant en trois annuités on aurait environ 50 millions par an à ajouter aux sommes considérables déjà portées annuellement au budget... et pour compenser la perte qu'éprouvera momentanément le Trésor par la réduction des droits sur les matières premières et sur les denrées de grande consommation notre budget offre la ressource de l'amortissement, qu'il suffit de suspendre jusqu'à ce que le revenu public, accru par l'augmentation du commerce, permette de le faire fonctionner de nouveau ». En résumé suppression des droits sur la laine et le coton, réduction sur les sucres et les cafés, amélioration des voies de communication, réduction des droits sur les canaux, prêts à l'agriculture et à l'industrie, grands travaux d'utilité publique, suppression des prohibitions, traités de commerce avec les puissances étrangères, tels étaient les principaux articles du programme que l'Empereur se proposait de suivre, et il suffit de les mentionner pour faire voir à quel point les finances publiques étaient intéressées dans une réforme qui pouvait, à vrai dire, leur procurer et qui leur a procuré en effet par le développement de la richesse générale de considérables avantages, mais qui, pour le moment présent, leur apportait à la fois de notables diminutions de recettes et la perspective de grandes augmentations de dépenses. Aussi les budgétaires ne furent-ils guère moins émus que les manufacturiers du coup d'Etat économique que le souverain était en train d'accomplir, ou plutôt même, car les choses allaient

alors singulièrement vite, qui était déjà accompli ; car dès le 23 janvier, faisant usage du droit souverain que lui donnait le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 en matière de traité de commerce, il signait avec lord Cowley et Cobden, représentants de l'Angleterre, le célèbre traité qui supprimait toutes les prohibitions (il en existait une trentaine sur les fils et tissus de laine et de coton, les vêtements, la coutellerie, les machines, la plupart des produits chimiques, etc.), admettait en France les fils, tissus, fers, fontes, aciers, machines, outils, voitures, etc., avec des droits *ad valorem* de 30 0/0 au plus les premières années et de 25 0/0 à partir du 1er octobre 1864, abaissait notamment le droit sur les rails de 12 francs à 7 francs les 100 kilos en attendant 6 francs à partir du 1er octobre 1864, et celui sur la houille et le coke à 0,15 (0,18 avec les décimes) les 100 kilos au lieu de 0.36. De son côté l'Angleterre accordait la franchise à 42 articles de fantaisie ou de mode, soieries, articles de Paris, orfèvrerie, etc., et réduisait les droits sur les vins de 5 shillings par gallon (4 litres 54) à 3 shillings, en attendant réduction plus considérable à partir du 1er avril 1861, et sur l'eau-de-vie à 8 shillings. D'où joie profonde dans nos départements viticoles ; mais émotion non moins profonde dans les départements manufacturiers du Nord et de l'Est qui se crurent livrés, abandonnés à la concurrence anglaise et qui, de la meilleure foi du monde, proclamèrent à l'envi que leurs industries n'y survivraient pas et que ces populations ouvrières dont on avait voulu défendre les intérêts seraient les premières écrasées (1).

Abaissement des droits. — L'empereur avait le droit souverain de conclure des traités et les modifications de tarifs qui y étaient stipulées devaient avoir (article 3 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852) force de loi ; mais il est à remarquer que beaucoup de ces tarifs n'étaient point fixés dans le traité de 1860 ; seul un maximum était indiqué, du moins sur les articles les plus importants, tissus et métaux, et les droits restaient à déterminer dans les limites générales tracées dans l'instrument diplomatique. D'ailleurs, même sans cette circonstance, les modifications profondes que le traité faisait subir à plusieurs de nos principales branches de recettes rendaient inévitable un débat devant le Corps Législatif, et ce débat était attendu avec la plus vive curiosité, car il promettait un spec-

(1) D'autant plus que bientôt suivirent des traités semblables avec la Belgique en 1861, avec l'Espagne et le Zollverein en 1862, l'Italie en 1863, la Suisse en 1864, les Pays-Bas en 1865, etc. En 1861 fut aboli définitivement le régime de l'échelle mobile, déjà plusieurs fois suspendu auparavant ; la même année disparut l'interdiction aux colonies de commercer avec l'étranger : en 1866 les droits de tonnage, les surtaxes de pavillon et d'entrepôt, etc.

tacle bien inconnu en France depuis huit ans. Les catholiques étaient froissés, même indignés, des complaisances du gouvernement impérial pour les ouvriers de l'unité italienne : les grands manufacturiers ne l'étaient pas moins de son orientation manifeste vers le libre échange : et ces deux oppositions, toutes deux considérables dans la majorité du Corps Législatif, se préparaient à unir leurs efforts et à faire entendre, très haut, leurs protestations. Il en fut ainsi en effet. Dès le 13 mars, comme la session venait de s'ouvrir, était déposé un projet de loi dégrevant les laines, cotons et autres matières premières, et la commission chargée de l'examiner prit pour rapporteur Pouyer-Quertier, industriel rouennais dont les ardentes convictions protectionnistes étaient bien connues. Aussi son rapport (23 avril) fut-il très élogieux pour ce régime protecteur auquel la France devait ses progrès, dont Fould en 1851, Baroche en 1856, avaient reconnu la nécessité, et supplia-t-il le gouvernement de sauver ce qui en restait en veillant au moins à ce que les tarifs fussent fixés le plus près possible de la limite maximum. L'article 15 du traité stipulait que les droits à établir seraient déterminés par une convention complémentaire à décider avant le 1er juillet 1860 ; il redoutait ces négociations ultérieures, prévoyait que les Anglais voudraient nous arracher jusqu'au dernier centime de protection, que ce seraient eux qui par le fait feraient nos lois de finance, et demandait avec instance qu'on eût un peu d'égards pour nos industries menacées, que le Corps Législatif fût consulté et qu'il ne fût pas réduit à subir sans résistance les volontés britanniques. Il rappelait qu'il n'était pas une de nos industries qui sous le régime de la protection, à l'abri de la concurrence étrangère, mais sous l'énergique stimulant de la concurrence intérieure, n'eût réalisé de grands progrès. Nombreux furent les orateurs qui entrèrent dans ses vues : Brame de Lespérut, de Flavigny, qui s'indigna que l'on congédiât ainsi l'amortissement comme quelqu'un dont on n'a plus rien à attendre. Baroche défendit le traité, déclara y avoir apposé sa signature avec joie, dans la conviction où il était de faire ainsi œuvre utile à son pays, et chercha à calmer les craintes de Pouyer-Quertier en expliquant qu'il ne s'agissait pas de faire fixer les tarifs par une commission franco-britannique, mais de faire étudier par le conseil supérieur du commerce la situation des diverses industries, les droits qui devaient protéger leurs produits, et si les plénipotentiaires des deux pays ne parvenaient pas ensuite à se mettre d'accord avant la date fixée, la seule conséquence qui en résulterait serait le maintien du maximum du droit *ad valorem* au lieu d'un droit spécifique (1). Le 3 mai la loi fut

(1) Les travaux de ces plénipotentiaires aboutirent à deux conventions des

votée par 249 voix contre 4 seulement ; elle contenait déjà un paragraphe spécifiant que les sommes portées au budget de 1860 pour être appliquées au rachat de la dette consolidée cesseraient d'avoir cet emploi.

Il en fut à peu près de même d'un autre projet déposé le 24 mars et qui dégrevait dans de larges proportions les sucres, cafés, thés et cacaos. Le sucre, taxé à 45 francs les 100 kilos (ou plutôt 54 avec les décimes), le fut à 25 (30 avec les décimes) ; sur le café les droits qui étaient de 100 f. furent réduits à 30, à 42 ou à 50 selon provenance (55 pour l'importation sur navires étrangers) ; ceux sur le cacao furent abaissés de 48 à 24, sur le thé de 144 à 90. On comptait sur l'augmentation de la consommation pour compenser la diminution des droits ; on faisait ressortir que la consommation moyenne du sucre par tête était en France de 5 kilos et qu'elle était en Angleterre, où les droits étaient bien moindres, de 15 kilos, aux Etats-Unis où ils étaient moindres encore, de 17 kilos ; que pour le café la France, où la consommation était de 841 grammes, était prodigieusement en arrière de la Belgique, où elle était de 4 kilos, de la Hollande où elle atteignait 4.125 grammes, et plus encore de la Suisse (près de 6 kilos). Les budgétaires, Gouin, Devinck, Lequien, n'en conservaient pas moins des inquiétudes, sachant bien que si les prix influent sur la consommation, les habitudes prises exercent aussi une influence avec laquelle il faut compter et que la prudence déconseille de sacrifier un revenu assuré pour un bénéfice incertain.

Dans la discussion Granier de Cassagnac, qui soutenait parfois en matière financière des opinions quelque peu révolutionnaires, ayant dit que le bien-être du peuple devait être le but essentiel de la législation, que son aisance était la meilleure garantie d'un bon fonctionnement du suffrage universel, et que la loi, qui y tendait, méritait pour cela toute approbation, Du Miral protesta vivement

---

12 octobre et 16 novembre, la première relative aux métaux, la seconde relative aux tissus, qui fixèrent les tarifs en question ; cette dernière plus rapprochée que la première du système libre échangiste. Ceux de ces tarifs qui furent *ad valorem* furent en général de 5 à 10 0/0 de la valeur ; seule la coutellerie supporta 20 0/0, avec abaissement à 15 0/0 au 1er janvier 1866. Les réductions sur les fontes, fers, machines, outils, etc., varièrent de moitié aux 4/5es. L'esprit de l'administration des douanes devait — on le recommandait du moins — changer en même temps que les tarifs qu'elle avait à appliquer. « Vigilante pour déjouer la fraude et assurer le revenu du Trésor, disait une circulaire du directeur général des douanes du 5 novembre, elle doit se montrer conciliante dans ses rapports avec le commerce, loyale, libérale, dans l'interprétation des règlements et la solution des questions douteuses... Le mouvement rapide des affaires multiplie les perceptions, et le revenu public doit profiter en définitive de tout ce qui favorise le développement du commerce et de l'industrie ».

contre cette thèse, nia qu'il existât aucune promesse, aucune obligation, envers la classe la plus nombreuse ; si une pareille doctrine venait à prévaloir ce serait une négation flagrante des principes de 1789, le privilège rétabli, placé en bas au lieu de l'être comme jadis en haut : elle aboutirait fatalement à l'impôt progressif et autres innovations contraires aux principes de 1789, et ce serait pour le gouvernement impérial mentir à son principe, car son éternel honneur était d'être venu protéger le pays contre la doctrine menaçante du privilège du plus grand nombre. La loi fut votée le 19 mai par 219 voix contre 10.

Dépenses diverses. — D'autres lois devaient suivre, ayant pour conséquence aussi ou des dégrèvements d'impôts ou des augmentations de dépenses ; lois des 28 juillet et 1er août pour rachat des canaux de Roanne à Digoin, d'Orléans, du Loing, de la Somme, de Manicamp, des Ardennes, de Briare etc., (12 canaux en tout), avec réduction des droits de navigation, à dater même du 1er juillet 1860 ; lois du 28 juillet affectant 5 millions, à raison de 1 million par an, à l'exécution de routes forestières et prévoyant des subventions aux communes, établissements publics et particuliers pour reboisement de terrains situés sur le sommet ou la pente des montagnes ; loi du 1er août autorisant garantie de prêts à l'industrie, pour le renouvellement ou l'amélioration de son matériel, jusqu'à concurrence de 10 millions, à 5 0/0 et pour une durée minimum de 5 ans, par des établissements de crédit, ou, à défaut de réalisation dans le délai de 2 mois, autorisant le ministre des finances à émettre des Bons du Trésor jusqu'à concurrence de 40 millions pour prêts à l'industrie. Cette dernière loi ne passa point sans une assez forte résistance (179 voix contre 49) et en effet il est toujours regrettable et dangereux de consacrer les deniers de l'Etat à des dépenses d'utilité privée plutôt que d'utilité publique ; ce fut pour amortir cette opposition, qui aurait voulu substituer à des prêts directs de l Etat un appui, et une garantie accordée à des institutions privées, qu'on rapprocha dans le texte, de façon assez bizarre, les deux combinaisons en présence (1). Enfin une loi du 14 juillet 1860 ouvrit un crédit de 45.735.000 pour grands travaux d'utilité générale, et y affecta les fonds restant libres sur l'emprunt de 500 millions et le produit de la consolidation en rentes de fonds de la caisse de dotation de l'armée : toujours la même tendance à pratiquer des emprunts dissimulés.

(1) Au 1er janvier 1876 il restait dû sur ces 40 millions 17.895.406.

Budget de 1861. — La conséquence inévitable de toutes ces mesures devait être d'apporter des changements considérables dans le budget de 1861 ; les douanes et sels prévus au budget de 1860 pour 228 millions n'allaient plus pouvoir l'être que pour 165, les droits de douane à l'importation, d'un produit de 111 millions en 1859, ne paraissaient plus pouvoir donner que 79.100.000. Rien que pour la laine et le coton la perte devait être de 25 millions et demi : sur le café, dont le produit avait été de 30 millions et demi, on espérait que l'augmentation de la consommation restreindrait le sacrifice à 6. Sur les sucres on s'attendait à 44.850.000 de perte ; sur les droits de navigation à 3.600.000. De toute manière des impôts de remplacement étaient absolument nécessaires (1). Le gouvernement proposait d'augmenter de 25 francs, soit 30 francs avec les décimes, le droit de consommation sur l'alcool, ce qui le porterait à 80 francs et sur une consommation de 800.000 hectolitres produirait un accroissement de recette de 24 millions ; il ajoutait d'autre part aux prévisions sur les douanes une somme de 6.773.000 en considération des articles ci-devant prohibés et devant désormais pénétrer sur le territoire ; il faisait état pour une somme de 17.702.000 de l'augmentation ordinaire et normale des revenus indirects et en portait ainsi l'estimation pour 1861 à 1.068.752.000, soit une diminution de 40.119.000 sur les prévisions du budget de 1860 ; diminution exactement compensée par la radiation du crédit de 40 millions inscrit pour l'amortissement. De cette manière le budget de 1861 se présentait avec 1.845.573.800 de recettes et 1.844.188.685 de dépenses (19 millions de plus que celui de 1860).

La commission du Corps Législatif adopta généralement les données de ce projet, rectifia toutefois quelques chiffres, accepta la suspension de l'amortissement, mais en déclarant enregistrer avec une vive satisfaction la déclaration du gouvernement de son intention formelle de rendre son fonctionnement à ce puissant auxiliaire du crédit public aussitôt que les revenus auraient repris leur marche ascensionnelle. Elle proposa pour 6.300.000 francs de réductions dont le Conseil d'Etat adopta 4.958.000. Elle admit, et le Conseil d'Etat adopta en partie, un projet depuis longtemps en question sur l'augmentation des traitements judiciaires, du moins des traitements

(1) L'exposé des motifs du budget de 1861 chiffre ainsi les recettes perdues par la nouvelle politique commerciale : sur les cotons, 14 millions ; les laines, 7 ; le sucre, 56 ; le café, 11 ; le cacao, 1 ; divers, 1 ; total, 90 millions. En regard il mettait les 26.020.050 repris à l'amortissement depuis la loi du 5 mai 1860, les augmentations de droit sur l'alcool et le tabac, et l'augmentation naturelle des revenus publics.

les moins élevés ; la cour de cassation et les cours d'appel durent attendre encore jusqu'en 1862 ; cette demi-réforme eut pour résultat de faire élever le budget de la justice de 27.633.595 pour 1860 à 28.661.219. Au total la commission par l'organe de son rapporteur Busson-Billault proposait 1.840 millions environ en recettes et en dépenses, avec un léger excédent de 653.000.

La discussion, du 10 au 15 juillet, donna lieu à un intéressant discours de Larrabure qui exprima les inquiétudes des budgétaires devant la progression des dépenses et la fragilité de l'équilibre. Les années 1848 à 1854 avaient donné lieu à des découverts considérables ; 1855, 1856 et 1857 n'avaient paru être en équilibre que grâce aux emprunts précédents ; seul l'exercice 1858 avait eu un excédent véritable ; encore l'avait-il dû seulement au maintien du second décime de guerre, qui n'avait été supprimé que sur l'enregistrement. Les guerres avaient coûté cher, trop cher ; la dette s'accroissait sans cesse. Il critiqua l'excès des travaux publics, les subventions à la ville de Paris, les prêts à l'industrie, et surtout l'expédition de Chine : il réclama des économies afin de rendre la vie à l'amortissement, absolument nécessaire

A ce discours pessimiste le baron de Beauverger, Morin, de la Drôme, Auguste Chevalier, opposèrent la note optimiste ; la charge du budget n'était nullement hors de proportion avec l'accroissement de la richesse publique ; la situation économique était excellente ; la situation financière, tout en commandant la vigilance, n'avait absolument rien d'inquiétant. Vuitry mit en parallèle les 100 millions de déficit de 1851 et les améliorations obtenues chaque année depuis l'Empire, au point que les déficits ordinaires avaient fait place en 1858 à un excédent qui existerait encore sans la guerre. L'amortissement avait dû être suspendu à cause du traité de commerce, mais que la Chambre ait confiance ; il serait repris dès qu'on en aurait le moyen, moyen que la nouvelle politique économique ne manquerait pas de fournir, et alors sa puissance libératrice aurait une action d'autant plus énergique que les forces productives du pays auraient reçu un plus grand accroissement. Cassagnac, tenant à atténuer les déclarations inquiétantes qu'il avait faites auparavant, dit aimer la démocratie de toute la haine que lui inspirait la démagogie, et en conséquence vouloir des finances démocratiques et non démagogiques, c'est-à-dire des finances où les classes les plus nombreuses ne fussent en aucune façon exonérées de l'obligation imposée à tous de contribuer aux charges publiques, des finances poussant au travail par la suppression des droits sur les matières premières, par l'abaissement des tarifs sur les voies de communication, à la consommation par la suppression des droits sur les objets de première nécessité, mais

demandant néanmoins à tous leur part de sacrifice ; car seuls les impôts à très large base sont vraiment productifs : et il donna à cette vérité essentielle, si souvent proclamée, mais toujours méconnue, une forme originale et heureuse ; c'est, disait-il, en pénétrant dans la région des gros sous que le budget des recettes rapportera des millions. Et le budget fut voté : 1.840.121.858 de dépenses et 1.840.775.670 de recettes. Equilibre bien fragile. On en avait si bien conscience qu'après le vote du budget un décret du 19 octobre 1860 éleva le prix du tabac de 8 à 10 francs le kilo ; car la loi du 28 avril 1816 laissait au gouvernement la faculté d'élever les prix du tabac jusqu'à 11, 20 le kilo ; cette augmentation n'exerça sur la consommation aucune influence sensible et procura un bénéfice qui pour 1862 fut évalué à 33 millions. La révolution économique de 1860 avait évidemment fait perdre, au point de vue budgétaire, un terrain qui serait reconquis, mais qui ne pouvait l'être immédiatement. On s'attendait à une diminution de produits ; il y en eut une, en effet, et pour la première fois depuis 10 ans la règle de l'accroissement annuel dans le rendement des contributions indirectes subit une exception : 1.073.700.000 en 1860, contre 1.094.600.000 en 1859, 1.091.700.000 en 1858.

Etat des finances en 1860-1861. — Comme d'autre part l'expédition de Chine, l'occupation de Rome, l'annexion de Nice et de la Savoie, pesèrent d'un poids fort lourd sur l'exercice 1860, il se solda par un gros déficit : rien qu'au cours de l'année même 1860 les crédits extraordinaires qui lui furent attribués, dont quelques-uns considérables, comme ce décret du 24 septembre qui ouvrit à la guerre un crédit de 56.233.000, atteignirent presque 200 millions ; la loi du 27 mai 1863 qui régla ce budget lui attribua 2.086.091.354 de dépenses totales, 1.965.082.469 de recettes. Les mêmes causes bouleversèrent entièrement les prévisions du budget de 1861 : un décret du 12 août 1861 ouvrit à lui seul au ministère de la guerre un crédit extraordinaire de 78.356.398 ; le 5 août un autre décret en avait ouvert un de 80.464.917 à la marine et aux colonies. L'envoi à Rome de 19.000 hommes et 1.200 chevaux coûta très cher. L'effectif, fixé par la loi de finances à 392.400 hommes et 83.180 chevaux, s'éleva au cours de 1861 à 464.700 hommes et 94.200 chevaux. Sans doute il y eut 56 millions de plus-values et des ressources extraordinaires, reliquats d'emprunts, fonds de la caisse de dotation de l'armée affectés aux grands travaux d'utilité publique, produit des obligations trentenaires, indemnité chinoise ; mais les crédits supplémentaires et extraordinaires se montèrent à 352 millions et ce fut précisément leur énormité qui répandit sur la situation finan-

cière des alarmes dont on verra ci-dessous les conséquences. Il est incontestable que les budgets primitifs disparaissaient sous cette avalanche de crédits nouveaux et que le déficit s'installait plus que jamais dans les finances. 1861 donna (loi du 8 juin 1864) recettes 2.006.085.443, dépenses 2.170.988.607, déficit 164 millions.

Ce moment où la politique impériale commettait ses premières fautes et éprouvait ses premiers embarras ne semblait certes pas celui où il convenait de rendre la parole au pays ; mais comme, selon la fine remarque de M. de La Gorce, Napoléon III ne faisait rien comme tout le monde, il permit qu'on le discutât juste au moment où il devenait discutable. Le fameux décret du 24 novembre 1860 rendit au Sénat et au Corps Législatif le droit de voter une adresse et ordonna publication à l'Officiel des débats, *in extenso*, de ces deux assemblées. Des ministres sans portefeuille étaient institués pour défendre la politique du gouvernement devant les Chambres. On se flattait que les discussions parlementaires seraient plus dignes et plus réfléchies maintenant que l'ambition des portefeuilles n'en serait plus l'inspiratrice : le but serait d'éclairer le pouvoir et non pas de le conquérir. On ne se rendait pas compte que donner cela était donner ou trop, ou trop peu.

Premières critiques graves contre les finances. — Précisément en ce moment se dessinait contre les finances impériales une attaque assez vive. On parlait d'un prochain emprunt, et les protestations de Vuitry dans le Constitutionnel n'empêchaient pas que ce bruit fût assez fondé, comme on allait en avoir la preuve au lendemain du vote du budget de 1862. M. Victor Bonnet, dans un article de la *Revue des Deux Mondes* du 1er janvier 1861, montrait le grossissement constant des budgets et surtout, ce qui était plus grave, le dépassement des dépenses prévues par les dépenses réalisées. Sans doute ces gros budgets étaient plus facilement supportés que les budgets plus modestes d'autrefois, à cause du développement de la richesse publique ; mais est-il juste de faire payer à un client les services qu'on lui rend à proportion de sa richesse ? En tout cas on allait aux abîmes si chaque progrès réalisé dans la puissance économique du pays était escompté d'avance pour introduire quelque dépense nouvelle. Le mois suivant un autre article de Casimir Périer, mettant en parallèle les finances de la monarchie de juillet et celles du second Empire, peu flatteur pour ces dernières, attira davantage l'attention : au point de vue de la dette publique, accroissement de 12.277.000 francs de rentes, compte tenu des rachats de l'amortissement, pendant les 18 années du règne de Louis-Philippe, mais de 111 millions pendant les huit premières années de Napoléon III ; endettement toujours

croissant des départements et des communes : abus du crédit sous toutes ses formes ; long abandon de la pratique salutaire de l'amortissement, et tendance fâcheuse à le sacrifier à la première difficulté qui survenait, comme l'événement venait de le prouver ; budget en déficit réel, même lorsque ce déficit était masqué par des emprunts sous toutes les formes ; abus des crédits extraordinaires et supplémentaires, dont les défenseurs du pouvoir avaient si persévéramment annoncé la disparition par l'effet du vote en bloc des budgets des ministères et de la faculté de virement, et qui bien loin de disparaître revenaient régulièrement tous les ans, en quantité croissante, de telle sorte qu'en trois années de paix, 53, 57 et 58, le total s'en était monté à 296 millions. Le gouvernement avait fait railler dans son *Moniteur* ces fameuses luttes oratoires à propos du budget, qui sous Louis-Philippe, au lieu des économies que s'en promettaient les contribuables, n'aboutissaient presque jamais qu'à l'augmentation des dépenses publiques ; mais les budgets s'étaient accrus bien davantage depuis que ces luttes oratoires avaient cessé. Il était naturel d'ailleurs, et fatal, que les dépenses allassent en grossissant ; mais ce qui ne l'était pas c'était que les immenses ressources créées par un mouvement d'affaires exceptionnel, par une surexcitation anormale, ne suffisent pas à contre-balancer les dépenses, et que le déficit s'installât dans les budgets, alors que tout semblait devoir l'écarter. Il était impossible de songer sans regret au degré de prospérité que la France eût pu atteindre sous une administration plus économe et plus contenue. Ces travaux publics, dont on s'enorgueillissait si fort, étaient précisément ce qui aurait dû rendre modeste : la monarchie de juillet y avait dépensé plus que l'Empire, car les chemins de fer, alors, se faisaient surtout aux dépens de l'Etat, tandis que maintenant ils se faisaient surtout aux dépens des compagnies, ce dont il fallait d'ailleurs se féliciter, mais ce qui ne pouvait donc, en aucune façon, excuser des déficits ; de 1852 à 1859 il n'avait été dépensé par l'Etat en travaux publics extraordinaires que 508 millions, tandis que de 1841 à 1847 il en avait été dépensé 958. Enfin Casimir Périer s'inquiétait des hardiesses, pour ne pas dire des témérités, du programme de la paix, de la lettre impériale du 5 janvier 1860, de la facilité à abandonner des impôts éprouvés pour courir après des ressources problématiques et à jeter le trouble dans les finances ; et il augurait fort mal de leurs destinées tant que les représentants de la nation resteraient subordonnés aux délégués du pouvoir exécutif et que le budget serait le budget non pas de la Chambre mais du Conseil d'Etat. En 7 ans, de 1852 à 1858 inclusivement, il y avait eu des suppléments de crédit pour 2.622.303.766, des annulations pour 253.559.790 seulement : différence 2.365.757.787,

soit une moyenne annuelle de 336 millions : de 1830 à 1848, au contraire, les suppléments de crédit s'étaient montés à 2.097.325.654, les annulations à 628.472.038 : différence 1.468.853.618, soit une moyenne annuelle de 81 millions (1). Tel était le réquisitoire : il était systématique, passionné : il ne rendait pas hommage au magnifique développement du crédit public dans les premières années du second Empire ; il était pour les guerres, principale cause de ces crédits supplémentaires et extraordinaires, bien plus sévère que ne l'était la France, qui savait beaucoup de gré à Sébastopol, à Magenta, à Solférino, de lui avoir fait oublier un instant les désastres et les humiliations de 1814 et 1815 ; mais il mettait bien le doigt sur la plaie en insistant sur le danger des dépassements continuels des dépenses votées ; et il n'était que trop dans le vrai en soulignant les déceptions continuelles que l'événement avait infligées, à ce point de vue, aux panégyristes de la Constitution de 1852.

L'Adresse de 1861. — On en avait l'impression jusque dans les milieux les plus dévoués au pouvoir et à l'ouverture de la session de 1861 lorsqu'il s'agit de rédiger l'Adresse que venait de permettre et même d'ordonner le décret du 24 novembre, certaines inquiétudes sur l'état des finances, certains mécontentements sur la direction générale de la politique, surtout à l'extérieur, s'exprimèrent. Le grand intérêt de cette discussion fut pour les affaires d'Italie et le principal souvenir qu'elle ait laissé est celui de la hardiesse extrême avec laquelle des hommes comme Kolb Bernard, comme Plichon, comme surtout Keller, accusèrent l'Empire, né d'une réaction contre l'esprit révolutionnaire, de s'être fait son serviteur, d'exécuter le testament d'Orsini, de reculer pas à pas devant Garibaldi, tout en se proclamant son plus grand ennemi. Mais il fut aussi question de la politique économique et financière, et le projet d'adresse, très optimiste comme s'il avait senti la nécessité de répondre aux articles de Victor Bonnet et de Casimir Périer, contint cependant conseil et avertissement. « Nous apprenons avec satisfaction que le budget (de 1862) nous sera présenté en équilibre, sans qu'il ait été nécessaire de recourir au crédit ou à de nouveaux impôts. Les ressources de la France sont

(1) Dans un autre article, de 1863, Casimir Périer se plaira à comparer l'Empire et la monarchie de juillet au point de vue de la liste civile, des dotations, du coût des deux Chambres, du Conseil d'Etat (813.800 en 1847, 2.277.700 en 1863) et ne manquera pas d'opposer aux grandes dépenses de Louis-Philippe dans les palais de Versailles, de Fontainebleau, du Louvre, des Tuileries, le sénatus-consulte du 20 juin 1860 qui mettait les grands travaux de reconstruction à la charge de l'Etat et non de la liste civile, etc., etc. Il y avait en effet, sur tous ces sujets, à faire des rapprochements de chiffres qui n'étaient pas à l'honneur de l'Empire.

inépuisables, comme son activité et son énergie; mais votre politique, sage ménagère de nos finances, s'assurera des réserves pour les éventualités de l'avenir et nous espérons qu'il ne se présentera pas de circonstances assez impérieuses pour que des crédits extraordinaires et supplémentaires viennent modifier sensiblement les prévisions du budget ». Un amendement fut proposé qui substituait le mot *immenses* au mot *inépuisables* et un député à demi-officiel, Devinck, le soutint avec véhémence, presque avec colère ; elles sont immenses, disait-il, mais elles ne sont pas inépuisables, et la preuve est que l'exercice 1860 va se solder par un déficit considérable. Elles se sont accrues depuis 1853 de 400 millions, moins les 90 que l'on vient de supprimer, mais ces 310 millions sont tous passés, sans exception, dans des dépenses ordinaires et permanentes, inscrites dans le budget et qu'il n'y a plus moyen d'en faire sortir. L'équilibre était purement apparent et n'était obtenu que par des reliquats d'emprunt, par le maintien d'une forte partie du second décime de guerre ; on avait promis de faire disparaître les crédits supplémentaires par l'usage des virements, et ces crédits augmentaient sans cesse. Et, se rapprochant ici tout à fait des Cinq, il déplorait que les pouvoirs du Corps Législatif fussent en fait de dépenses moindres que ceux du plus petit conseil municipal de la plus petite commune de France ; il réclamait le retour au vote du budget non point par chapitres mais du moins par grandes sections, et exposait que le droit de voter les dépenses est illusoire quand il n'y a point de spécialité. — Tel était aussi le langage de Gouin qui reconnaissait que nos finances renfermaient des éléments de prospérité mais à la condition de savoir ménager nos ressources et d'apporter sérieusement un temps d'arrêt à l'accroissement continu de nos dépenses. Pour qu'il y eût équilibre réel il ne suffisait pas d'aligner des chiffres ; il fallait aussi que les ressources attendues eussent un caractère de permanence égal à celui des dépenses ; il fallait surtout qu'elles fussent assez larges pour parer à des éventualités malheureusement trop probables. Or tel n'était pas le cas pour le budget de 1862 qui bénéficiait des 35 millions du second décime de guerre, des fonds de l'amortissement, des fonds de la caisse de la dotation de l'armée, de l'émission prochaine d'obligations trentenaires parce qu'on avait converti en annuités trentenaires des sommes dues à des compagnies de chemins de fer, mais qui étaient au fond un emprunt. Tout cela joint aux crédits extraordinaires pour la Chine, pour la Syrie, aux prêts à l'industrie, aux emprunts des villes, était fort inquiétant. Il importait de réduire les dépenses et d'arrêter cette tendance trop prononcée à dévorer toutes nos ressources ; les contribuables et les consommateurs méritaient sans doute des égards, des dégrèvements, mais leurs

véritables intérêts seraient mieux défendus par le maintien de l'ordre dans nos finances, car, faute de cet ordre, la fortune publique est gravement compromise, et les existences privées sont bien autrement atteintes que par le maintien de quelques impôts. Gouin terminait en exprimant les vœux pour que des compressions de dépenses fussent possibles, que le Corps Législatif eût plus d'influence sur les budgets et pût apporter au gouvernement un concours plus efficace pour une politique d'économie. Darimon exprimait la même pensée en termes plus agressifs, contatait la faillite complète des promesses d'après lesquelles le nouveau régime verrait la disparition des crédits extraordinaires, et appelait une collaboration de la part du Corps Législatif pour que le budget cessât de n'être que le budget du gouvernement.

La charge de défendre le gouvernement incomba surtout à Magne, maintenant ministre sans portefeuille, qui a fort spirituellement raillé (1) l'exagération des pronostics funestes qu'il devenait alors à la mode de faire. « On aurait pu, disait-il, se croire à la veille d'une véritable catastrophe financière : à l'intérieur, mais surtout dans la presse étrangère... Tout était présenté sous les couleurs les plus sombres. On ne relit pas aujourd'hui sans une grande surprise les énormités qui remplissaient journellement les colonnes de certaines feuilles des pays voisins. L'opinion était tellement émue qu'une faillite imminente de l'Etat n'aurait pas provoqué des alarmes plus générales... Quelques journaux attribuaient 1 milliard de déficit au budget de 1861, et le mot de banqueroute était répété à satiété ». — Il remit les choses au point et refit, de manière plus objective, le parallèle des finances de Louis-Philippe et de celles de Napoléon III. On s'étonnait de l'énormité des budgets ; mais le budget de 1858, le dernier qui fût réglé, n'était pas en réalité de 1.867 millions ; si l'on retranchait les dépenses d'ordre, les frais de régie, les dépenses départementales, ces 1.867 millions n'étaient plus que 1.263 et l'on devrait plutôt s'étonner de voir une si faible somme suffire pour la dette, pour les dépenses militaires, et pour ces services civils dont le coût s'était accru en moyenne de 4 millions par an de 1840 à 1847 et de 2 seulement (à ne pas tenir compte des diminutions exagérées de 1848) de 47 à 58. On ne pouvait pas accuser l'Empire d'être un gouvernement dépensier si l'on voulait bien remarquer que le budget de la justice, par exemple, était en 1847 de 26.600.000 et en 1858 de 26.500.000 (2), celui des affaires étrangères de 10.215.000

(1) Notes sur l'administration des finances de 1855 à la fin de 1860.

(2) Mieux, 27.376.270, dans la loi de finances du 23 juin 1857 : 10.236.000 pour les affaires étrangères.

et de 11.035.000, celui de l'intérieur de 40 millions puis de 45.400.000, bien que dans l'intervalle on eût ajouté 3 millions pour la télégraphie, 2 pour la police municipale de la ville de Paris, et qu'on eût transporté des départements à l'intérieur 7 à 8 millions pour prisons départementales, etc., etc. On parlait des découverts, mais en supposant même que l'exercice 1860 dût y ajouter 100 millions cela ferait un total de 754, bien peu supérieur aux 651 qui existaient avant 1852, et qu'était-ce que cela lorsque l'équilibre avait été rétabli entre dépenses et recettes ordinaires, 350 millions consacrés aux travaux publics en sus de leur dotation spéciale, le premier réseau terminé, les services améliorés, et le progrès des revenus constant ? On pouvait considérer l'avenir avec confiance, puisqu'on avait un gouvernement fort et respecté, sachant féconder les ressources du pays, et développant assez la prospérité pour qu'à côté de l'accroissement inévitable des charges publiques il pût placer en balance un accroissement parallèle des ressources : ce qui ne dispensait nullement d'ailleurs de la prudence et de l'économie. Et l'adresse fut votée avec le mot *inépuisables* (1). Mot inexact, et, eût-il été exact, inopportun : c'est quand on se croit des ressources inépuisables qu'on est sans défense contre les tentations de dépense, qui ont vite fait de les épuiser. Mais le mot venait moins du gouvernement lui-même que d'amis trop zélés, car dans un rapport à l'Empereur (*Moniteur*, 7 octobre 1856) Magne avait précisément dit « qu'il ne pourrait y avoir de danger sérieux que si on venait à se persuader que les ressources sont illimitées, et suffisantes pour faire en un jour ce qui doit être l'œuvre du temps et de la patience ».

Les *budgétaires* obtinrent toutefois satisfaction sur un point de grande importance. Devinck ayant émis l'idée qu'on pourrait trouver entre le vote du budget par chapitres et le système actuellement suivi un moyen de concilier les deux grands intérêts en présence, à savoir l'indépendance du souverain, le droit pour lui de protéger sa responsabilité par la liberté de ses mouvements, et le droit pour la Chambre de voter les dépenses de l'Etat, Magne déclara que le gouvernement, tenant à la parfaite séparation des pouvoirs non pas seulement pour lui mais aussi pour la Chambre, ne se refusait pas à examiner, d'ici à la session suivante, si la combinaison proposée, le vote par grandes sections, ne pourrait pas conduire à un résultat satisfaisant pour tous : et cette demi-promesse allait être

(1) Le débat avait été long, assez long pour qu'un député, M. de Kervéguen, ait pu s'écrier que ce qui était inépuisable c'était la patience de la Chambre. On n'était plus — ou pas encore — habitué en ce temps-là à voir les discussions se prolonger.

l'origine d'une des plus importantes modifications qu'ait reçues la Constitution de 1852.

Budget de 1862. — Ensuite fut discuté le budget de 1862, pour lequel il fallait s'attendre à des augmentations considérables (trois départements nouveaux : augmentations de traitements, surtout dans la magistrature et l'instruction publique : 24 millions pour transformation de l'artillerie, etc., enfin, et surtout, tactique adoptée et proclamée de grossir les prévisions afin de mieux barrer la route aux crédits supplémentaires; 1.885 millions de dépenses ordinaires, 1.969.769.859 de dépenses en tout. Tous les ministères étaient en progression marquée (guerre et Algérie, 392 millions et demi au lieu de 385 ; marine et colonies, 149 au lieu de 124 ; justice, 31 1/2 au lieu de 28 1/2; instruction publique et cultes, 73 au lieu de 67,8; agriculture, commerce et travaux publics, 139,4 au lieu de 102,7, etc.). Aux recettes aussi l'augmentation était notable, sur presque tous les articles (directes, 488,8 au lieu de 479 : indirectes, 544, 7 au lieu de 498,6 ; enregistrement et timbre 379, 4 au lieu de 359,6 ; même douanes et sels, 170 au lieu de 165 ; etc., etc.), et la conviction était énergiquement affirmée qu'on pouvait largement compter sur un produit de 1.188 en 1862 pour les impôts indirects, avec l'aisance générale et les progrès de la consommation. On arrivait ainsi à un total de 1.974.070.028 (488,8 de directes, 1.184 d'indirectes, environ 250 millions de ressources diverses, et près de 36 millions de ressources extraordinaires, dont 35 des obligations trentenaires dont il va être parlé plus loin). L'équilibre existait donc sur le papier, mais la commission, tout en déclarant qu'aucune inquiétude n'était fondée, regrettait la suspension de l'amortissement, d'autant plus qu'un prochain avenir allait faire inscrire au budget de nouvelles dépenses, subvention pour lignes maritimes, garantie d'intérêts, etc. Elle proposait pour 8 millions de réductions, qui ne furent acceptées que pour 771.000. Elle se disait rassurée sur l'avenir des finances, mais elle demandait au gouvernement d'apporter toute sa fermeté à arrêter l'accroissement des dépenses, et à les mettre en harmonie avec le montant des recettes ordinaires. Elle demandait un vigoureux effort contre les crédits extraordinaires, contre les crédits supplémentaires surtout, qui pouvaient maintenant par la suppression de toute *nomenclature*, s'appliquer à tous les services et être motivés seulement par l'épuisement du chapitre inscrit au budget, de sorte que le budget n'était plus limitatif de la dépense. Et, la preuve étant faite de l'impuissance du système inauguré par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 à empêcher les uns et les autres, elle espérait, comme Magne l'avait laissé pres-

sentir, qu'une spécialité par grandes divisions assurerait du moins l'efficacité du vote de la Chambre. « En demandant le retour à un règlement émanant de l'Empereur lui-même (le décret du 22 mars 1852 par opposition au sénatus-consulte du 25 décembre) le Corps Législatif ne cède pas au désir de voir étendre ses attributions ; il remplit un devoir en signalant ce qui est un inconvénient sérieux dans l'organisation actuelle. Son vœu le plus cher est de seconder l'Empereur dans l'accomplissement de son œuvre, de le mettre à même de donner à nos finances la même solidité qu'à notre édifice politique, et d'assurer ainsi avec le bien-être du présent les progrès de l'avenir ».

La discussion du budget tendait à prendre de plus en plus d'importance ; celle du budget de 1862 dura 8 jours, du 5 au 13 juin, et présenta un réel intérêt. Königsvarter s'attaqua aux budgets de paix armée, qu'il dénonça comme le cancer des finances de tous les Etats de l'Europe ; il aurait voulu 60 millions de réductions sur le budget de la guerre et affirmait que tous les autres Etats suivraient l'exemple si une fois la France l'avait donné, état d'esprit extrêmement fâcheux, qui se répandait et allait se répandre de plus en plus non seulement dans la gauche mais même aussi dans le centre et dans la droite du Corps Législatif : on y voyait le moyen de combattre le goût excessif de l'Empereur pour les expéditions lointaines, et dans l'illusion alors générale sur l'invincibilité de l'armée française on n'apercevait point le danger mortel de ces sortes d'économies. Il préconisa aussi l'établissement en France d'un impôt sur les revenus calqué sur l'income-tax anglais, dont il niait l'impopularité, niant même qu'un tel impôt pût jamais être impopulaire, et cela par la raison décisive que le peuple ne peut pas le détester puisqu'il ne le paie point. Casimir Périer avait placé parmi ses griefs contre l'Empire, dans son dernier article, la réapparition des doctrines de spoliation qu'il lui reprochait de voir avec une secrète faveur ; en cela il calomniait le gouvernement car à peine l'idée d'un income-tax eut-elle été hasardée que Magne la désavoua avec éclat, revendiquant pour notre système fiscal une supériorité décisive et incontestable sur le système anglais : ses qualités essentielles, exposa-t-il dans un discours célèbre et souvent cité, étaient d'être ancien et par conséquent bien connu des populations qui le payaient sans irritation et sans murmure ; d'être multiple, de se composer de différentes branches non soumises aux mêmes fluctuations, et pouvant difficilement par conséquent fléchir toutes à la fois ; enfin, et surtout, de ne jamais mettre le contribuable en contact immédiat et au besoin en conflit avec le fisc, tout étant déterminé d'après des signes matériels facilement appréciables ; avantages immenses, que l'impôt

sur le revenu n'a pas et ne peut pas avoir, les conditions de son assiette étant précisément l'opposé de celles-là. Larrabure insista surtout sur la nécessité des économies et s'en prit aux expéditions lointaines, si chères à tous nos gouvernements, Espagne, Morée, Alger, Belgique, Montévideo, Rome, Crimée, Italie, Chine, Cochinchine, Syrie. « Nous agissons, au nom de tous, et par une fatalité qui poursuit toujours nos budgets, nous seuls en avons toujours payé les frais. On dit : la France est assez riche pour payer sa gloire. Mais moi je dis : « la France est assez riche de gloire pour songer enfin à ses finances ». Et il adjurait le gouvernement de modérer cette ardeur chevaleresque et de résister aux entraînements que l'intérêt français ne justifiait pas suffisamment. Aurait-il donc déjà prévu le Mexique ?

Les économies, tout le monde était d'accord pour en demander ; mais par une contradiction ordinaire, dont ce temps ne fut pas plus exempt qu'aucun autre, cette Assemblée, qui réclamait des réductions de dépenses, aussi haut que le lui permettait sa complaisance ordinaire pour le pouvoir, avait aussi des augmentations de dépenses très urgentes à lui demander instamment. Celle qui fut particulièrement à l'ordre du jour pendant la discussion du budget de 1862 fut la nécessité de faire quelque chose pour cette catégorie lamentable de la population que l'exiguïté et la fixité de ses appointements mettait aux prises avec une gêne croissante et qui seule n'avait point sa part de cette prospérité générale, de ce grand développement de richesse, dont le régime impérial se vantait, avec raison, comme d'un de ses principaux bienfaits. Delamare, Paul Dupont, émurent l'Assemblée par une description, peut-être alors exacte, du triste sort de cette armée pacifique qui sert l'Etat avec intelligence et dévouement, qui aliène sa liberté pendant les trois quarts de son existence, pour laquelle l'air et le soleil semblent n'avoir pas été faits, et à qui sont refusées les garanties quant à la position, la sécurité quant à l'emploi, que possède l'autre armée, celle qui combat. On raconta de douloureuses histoires — en ce temps-là peut-être vraies — d'employés succombant au sommeil parce qu'ils passaient leurs nuits à râcler du violon dans des bals publics, ou à distribuer des contre-marques dans les théâtres. Et ils réclamaient, avec une bonne et sage loi sur l'admission et l'avancement dans les fonctions publiques, une élévation des traitements en raison de la dépréciation de l'argent, des besoins de la vie et de l'augmentation du prix de toutes choses. La question des fonctionnaires, comme à toutes les époques de vie chère, était posée : mais quelle différence entre le ton humble et suppliant de ceux d'alors et l'arrogance insupportable avec laquelle leurs successeurs, beaucoup mieux pourvus, signifient leurs volontés, dictent leurs conditions, et toujours sûrs d'être obéis à

cause de leur nombre, fixent eux-mêmes le chiffre de la dette dont, à les en croire, les contribuables sont tenus envers eux !

Le budget fut voté le 13 juin par 242 contre 5, aux chiffres proposés par la commission, 1.969 millions en dépense et 1.974 en recette. Au lendemain même de la promulgation de la loi de finances, le 26 juin, on procéda à l'émission des obligations trentenaires qu'avait prévues l'article 21 de la loi de finances du 23 juin 1857, annoncées dans le budget auquel elles apportaient un concours bien nécessaire de 35 millions, et décidées par la loi du 2 juillet pour l'exécution, dans les conditions de la loi de 1842, de diverses lignes de chemins de fer mises à la charge de l'Etat par convention de 1859 ou situées en Savoie, Rennes à Brest, Toulouse à Bayonne, Grenoble à Montmélian, Aix à Annecy, Perpignan à Port-Vendres, Napoléon-Vendée à La Rochelle, etc. Il s'agissait de réunir un capital de 132 millions : on émit pour cela 300.000 obligations au prix de 440, portant intérêt de 20 fr. et remboursables à 500 par tirages au sort jusqu'en 1889 (1). Cette nouvelle forme d'appel aux capitaux obtint un succès plus éclatant encore, s'il est possible, que les précédents emprunts en rentes perpétuelles, et il fut manifeste que les inquiétudes exprimées si souvent depuis quelque temps, que les fâcheux pronostics, n'avaient ébranlé en rien la confiance du public et son ardeur à rechercher les valeurs d'Etat. Quand la souscription fut ouverte, du 11 au 16 juillet, le ministère des finances fut comme assiégé par un flot ininterrompu de souscripteurs ; des camps improvisés s'établirent sous les arcades. 300.000 obligations étaient offertes, 4.695.413 furent demandées, dont 146.879 par des souscripteurs d'unités, les plus désirés de tous, le gouvernement attachant toujours un prix considérable à se faire plébisciter par les petits capitaux. Ceux-là furent servis intégralement : 34.577 souscripteurs de 2 à 35 obligations en reçurent une, également ; les autres reçurent 2,79 obligations pour 100 souscrites. Le ministre, de Forcade la Roquette, triompha bruyamment de cette éclatante victoire. « Le succès, dit-il, a pris des proportions telles qu'une souscription dont l'importance était relativement limitée est devenue par l'abondance des capitaux offerts, par l'empressement du public à souscrire, une manifestation imposante de la puissance financière du pays, et une preuve nouvelle de la confiance qu'inspire le gouvernement ». Une des allégations favorites de l'opposition était que les capitaux se réservaient par crainte de l'avenir et n'osaient s'employer ; il était permis à un ministre de l'Empire de triompher lorsque l'événement

(1) Déjà 400.000 obligations semblables avaient été remises aux compagnies de chemins de fer en remplacement d'annuités qui devaient leur être payées.

leur apportait un démenti aussi formel. Il était dans son rôle. D'autres, malheureusement, y étaient aussi en déplorant que l'élasticité des revenus et la facilité avec laquelle étaient souscrits les emprunts entretinssent des habitudes de prodigalité, empêchassent d'apporter dans les dépenses publiques la réserve que conseille la prudence. Et le succès de l'emprunt n'empêchait pas bien des inquiétudes de s'exprimer ; la récolte était déficitaire, de grosses importations de blé étaient à prévoir ; l'encaisse de la Banque de France tombait à la fin de septembre à 304 millions, chiffre le plus bas qu'on eût vu depuis longtemps ; elle élevait à 6 0/0 le taux de l'escompte et réduisait à 60 0/0 le maximum de ses avances sur valeurs. On s'alarmait de l'abus des dépenses, de la fréquence des emprunts avoués ou occultes, du trop d'impulsion donné aux travaux publics. On eût vu avec satisfaction que le ministre des finances redevînt dans toute la force du terme un contrôleur, armé d'un droit de veto sérieux sur les dépenses de ses collègues. Revendications infiniment justes, souvent jointes à d'autres plus contestables ; ainsi Forcade, qui dans la *Revue des Deux Mondes* (15 octobre 1861) (1) érigeait en principe « qu'il n'y a point de bon gouvernement financier en dehors du rigoureux contrôle des assemblées représentatives et des vigilantes polémiques d'une presse libre » ajoutait (c'était alors le cri général) que l'amélioration des finances devait être cherchée avant tout dans la réduction des dépenses militaires, car, sitôt donné par la France, l'exemple serait suivi par les autres Etats et la paix de l'Europe assurée.

Mémoire de Fould (septembre 1861) *et sénatus-consulte du 31 décembre 1861.* — Ces appels à la prudence, ces avertissements désagréables, l'opposition n'était pas seule à les faire entendre et voici précisément qu'une voix nullement suspecte d'hostilité contre l'Empire, la voix d'un de ses plus dévoués serviteurs, celle d'Achille Fould, s'élevait à l'extrémité de la France, assez haut pour être entendue de l'Empereur et, grâce à l'Empereur, de tout le pays. Dans son fameux Mémoire daté de Tarbes le 29 septembre 1861 Fould n'hésita pas à employer le mot de crise, et à affirmer la nécessité d'un changement de système. Il voyait un grand danger pour les finances dans le pouvoir du gouvernement de décider des dépenses sans le contrôle du pouvoir législatif, ou avec ce contrôle dérisoire

(1) L'article, très hardi, attira à la Revue un avertissement « pour s'efforcer, par des allégations mensongères, de propager l'alarme dans le pays et d'exciter à la haine et au mépris du gouvernement ».

qui ne s'exerce que 18 mois après la dépense faite. Etait-ce même la peine de discuter au Conseil d'Etat et au Corps Législatif si en dépit des réductions consenties ou imposées le gouvernement pouvait, après la session, augmenter les dépenses de toute nature ? Il en avait d'ailleurs toujours été ainsi, aussi bien lors du vote par chapitres, sous la monarchie de juillet, que maintenant avec le vote par ministères ; de 1840 à 1847 le montant des crédits extraordinaires et supplémentaires s'était élevé à 1.200 millions environ, soit, en déduisant les annulations, une moyenne annuelle d'environ 150 millions ; de 1851 à 1858 ils avaient été de 2.400 millions, 300 par an, ; en déduisant les dépenses de guerre, 1.348 millions, ils avaient été de 1.052, soit une moyenne de 131. Mais depuis 1858 les faits avaient pris plus de gravité. Il y en avait eu en 1859 pour 83 millions, pour 115 en 1860, il y en aurait pour au moins 200 en 1861 (et encore ici Fould atténuait-il les chiffres). A moins d'un changement de système on serait bientôt en présence d'embarras très graves. Ces excès de dépense avaient entraîné la nécessité de recourir au crédit sous toutes ses formes, emprunts en rentes, emprunt de 100 millions à la Banque, absorption de l'actif de Caisse de la dotation de l'armée, 135 millions, contre des inscriptions sur le Grand Livre, obligations trentenaires, et néanmoins le découvert allait s'élever à la fin de l'année à près de 1 milliard. « Un sentiment d'inquiétude a pénétré dans la classe des hommes d'affaires qui tous présagent et annoncent une crise d'autant plus grave qu'à l'exemple de l'Etat les départements, les villes et les compagnies particulières se sont lancées dans des dépenses très considérables ». Le vrai moyen de conjurer cette crise était que l'Empereur renonçât spontanément à son pouvoir d'ouvrir des crédits extraordinaires et supplémentaires. « D'ailleurs, ajoutait Fould entrant ici dans un sujet encore plus délicat, mais qui répondait tout à fait aux préoccupations alors dominantes, ce serait aussi le moyen de calmer les inquiétudes que le gouvernement inspire au dehors et qui rendent précaire le maintien de la paix. Lorsqu'on verrait les dépenses de l'armée et de la marine soumises au vote régulier du Corps Législatif on ne pourrait plus se croire placé sous le coup d'une attaque subite et imprévue, les gouvernements ne se livreraient plus à ces luttes ruineuses qui les poussent à l'envi les uns des autres dans la voie des armements et des préparatifs militaires ; les populations ne verraient plus s'augmenter annuellement les charges qui les excitent contre la France et dont on essaie de faire remonter l'odieux jusqu'à l'Empereur ». Et ici, dupe des illusions existant universellement alors sur la puissance militaire de la France, dupe des illusions partout répandues sur l'histoire militaire de la Révolution, Fould ajoutait que cet abandon de la

prérogative impériale serait, en cas de guerre, sans danger, car aucune puissance n'a jamais été plus tôt prête à entrer en campagne que la France. Il terminait en montrant que le vote par divisions n'entraînerait qu'une garantie bien incomplète contre le retour des entraînements, cause des embarras actuels, et que l'Empereur ferait bien de prendre un autre parti plus conforme à nos institutions et plus digne de la grandeur de son caractère. Ce n'était pas d'un morcellement plus grand du vote du budget qu'il fallait attendre le vrai remède, c'était d'une renonciation formelle au droit d'ouvrir des crédits par décret. « En rendant au Corps Législatif ses attributions les plus incontestables l'Empereur le solidariserait avec son gouvernement ; il obtiendrait pour prix de cette concession un budget où les allocations seraient plus en rapport avec les besoins réels. En un mot Votre Majesté réaliserait de la manière la plus certaine la pensée pleine de prévoyance qui a inspiré le décret du 24 novembre ».

Tel était ce Mémoire qui obtint la complète adhésion du souverain malgré les graves critiques qui y étaient adressées à son gouvernement, qui fut lu le 12 novembre en conseil privé et en conseil des ministres, et publié au *Moniteur* du 14 novembre, à peine avec quelques adoucissements d'expression, au risque de donner raison aux Cinq, de répandre sur l'état des finances plus d'inquiétudes qu'il n'avait pour but d'en dissiper, au risque surtout de faire dire en France et à l'étranger que c'était l'empereur des français qui était un obstacle au repos et au bonheur du monde, un danger pour la paix, et que ses serviteurs eux-mêmes en convenaient. Mais Napoléon III avait été séduit par l'idée de donner ce nouveau gage de ses intentions bienveillantes et pacifiques, et il jugeait politique de faire cette nouvelle concession au désir de liberté qui, visiblement, se réveillait. « Depuis longtemps, écrivit-il le 15 novembre au ministre d'Etat, ma préoccupation était de renfermer le budget dans des limites invariables. Malheureusement des circonstances imprévues ou des nécessités toujours croissantes m'ont empêché d'atteindre ce résultat. Le seul moyen d'y parvenir est d'abandonner résolument la faculté qui m'appartient d'ouvrir, en l'absence des Chambres, des crédits nouveaux... Fidèle à mon origine, je ne puis regarder les prérogatives de la couronne ni comme un dépôt sacré auquel on ne saurait toucher, ni comme l'héritage de mes pères, qu'il faut avant tout transmettre intact à mes enfants. Elu du peuple, représentant ses intérêts, j'abandonnerai toujours sans regret toute prérogative inutile au bien public, de même que je conserverai inébranlablement dans mes mains tout pouvoir indispensable à la tranquillité et à la prospérité du pays ». En même temps (14 novembre) il confiait le portefeuille des finances à Fould,

qui devait le garder jusqu'en 1867, et immédiatement toutes mesures furent prises pour faire passer dans la législation les graves mesures qui venaient d'être décidées. Conformément au vœu déjà exprimé que le ministre des finances exerçât sur ses collègues une sorte de suprématie et de surveillance, un décret du 1er décembre porta que tout décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges budgétaires ne serait soumis à la signature de l'Empereur qu'avec avis du ministre des finances. Puis vint la grande réforme, le sénatus-consulte du 31 décembre 1861, qui opéra en matière budgétaire une révolution comparable à celle de janvier 1860 en matière commerciale et de novembre 1860 en matière politique : avec cette différence toutefois, et elle était significative, que le souverain avait agi de son propre mouvement en 1860, tandis qu'en 1861 il agissait sous la pression de l'opinion publique, pénétrée de la nécessité d'empêcher la continuation d'un régime qui ajoutait chaque année, bien qu'il n'y eût pas de guerre, du moins de grande guerre, quelques 200 millions au passif du pays. Le budget de chaque ministère présenté avec sa division en sections, chapitres et articles, serait voté par sections (il y en eut 59) ; la répartition par chapitres des crédits accordés pour chaque section serait réglée par décret impérial, rendu en Conseil d'Etat ; des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, pourraient autoriser des virements d'un chapitre à un autre dans le budget de chaque ministère ; il ne pourrait être accordé de crédits supplémentaires ou extraordinaires qu'en vertu d'une loi. C'était donc l'interdiction au pouvoir exécutif de dépasser le budget voté ; c'était d'ailleurs lui conserver la faculté de virement, dont Fould était très partisan, comme du seul moyen pratique et efficace d'assurer les services publics en l'absence du Corps Législatif ; car un besoin imprévu ou une insuffisance quelconque venant à se révéler, il serait possible au moyen d'un virement de porter d'un chapitre à l'autre le supplément nécessaire, sauf à faire ensuite remplacer les fonds détournés dans le chapitre auquel ils auraient été pris. Dans son rapport au Sénat Troplong, entrant complètement dans ces vues, fit remarquer qu'un des grands avantages du virement sur les crédits extraordinaires est que les fonds qu'il est destiné à procurer doivent être pris dans le budget même du ministre intéressé, tandis qu'au contraire les crédits extrabudgétaires s'adressent à la dette flottante toujours souple à se prêter à ce qu'on lui demande ; un ministre forcé de se dépouiller lui-même aurait moins de complaisance pour l'imprévu, serait plus disposé à le discuter ou à l'ajourner ; observations justes mais n'empêchant pas le virement lui-même de mener fatalement à des crédits supplémentaires, car un déplace-

ment de fonds n'a pas la vertu de diminuer les exigences du service sur lequel ils ont été pris. La solution n'était pas trouvée, parce qu'au fond le problème est insoluble et qu'il n'existe pas de mécanisme légal pouvant mettre à l'abri des dépenses imprévues et des dépassements de crédits. Le seul obstacle qu'on puisse opposer, et combien fragile ! est une volonté énergique d'économie dans le gouvernement et le Parlement, et c'est, chez l'un et chez l'autre, une vertu rare. Fould pensait, il est vrai, que la nécessité du virement serait peut-être un moyen de la leur inculquer de force, parce qu'on s'abstiendrait, le plus possible, d'y recourir, et en effet on y a peu recouru (1). Mais les crédits supplémentaires n'en devaient pas, pour cela, disparaître, parce qu'on ne peut rien sur la cause qui les amène forcément.

Bien vue, malgré tout, parce qu'on était porté à s'imaginer que les dépenses diminueraient dès que le pouvoir exécutif n'en disposerait plus souverainement, la réforme plut généralement, même dans le monde officiel : les inquiétudes qu'elle suscita disparurent vite. Puis l'opinion des hommes d'affaires, des banquiers, était très favorable à Fould, banquier lui-même, beaucoup plus qu'à Magne. La Bourse accueillit sa nomination par une hausse sensible qui porta le 3 0/0 jusqu'à 71.

Premiers actes de Fould. Budget extraordinaire. — Un rapport du 20 janvier 1862 contînt tout le programme que Fould proposait d'exécuter. La volonté d'en finir avec les crédits extraordinaires et supplémentaires entraînait à ses yeux la nécessité du partage du budget en deux divisions (même davantage en comptant les dépenses des départements, étrangères à vrai dire au budget de l'Etat, et celles des services dits spéciaux, Légion d'honneur, Imprimerie impériale, monnaies, médailles, etc.) : dépenses ordinaires, destinées à toujours se renouveler et pour lesquelles il n'est pas possible d'attendre ; celles, disait très justement le ministre, pour lesquelles la recette doit être calculée sur la dépense ; et les dépenses non régulières, travaux d'utilité publique, constructions nouvelles, etc., pour lesquelles au contraire la dépense doit être calculée sur la recette. Chacun des deux budgets aura ainsi son caractère spécial, ses règles particulières, sans que d'ailleurs aucune atteinte soit portée à l'unité de trésorerie et de comptabilité, sans qu'on retombe dans l'inconvénient des caisses séparées, d'où résulte confusion et obscurité dans les opérations du Trésor. Si cette distinc-

(1) 15 millions seulement en 1864, par exemple, d'après O'Quin, rapporteur de la commission des finances en 1865.

tion avait été faite on n'aurait pas été entraîné par la séduction même du bien à faire à dépasser habituellement les recettes permanentes et régulières. Ainsi circonscrit le budget ordinaire se solderait aisément en équilibre, même en excédent ; il offrirait à la vérité une augmentation apparente de 70 millions sur les crédits ordinaires de 1862, dont 30 pour augmentation du service des intérêts de la dette flottante, 44 pour l'armée, dont l'effectif serait ramené le 1er janvier 1863 d'après les ordres de l'Empereur à 400.000 hommes et 85.700 chevaux, et pour amélioration de divers services ; mais cette augmentation apparente est une diminution réelle et considérable si l'on tient compte des 131.294.000 de crédits supplémentaires ou extraordinaires de 1860 et des 152.502.000 de 1861. Comme en outre un dégrèvement de 5 millions au profit de 1.300.000 ouvriers des campagnes et des villes sur la mobilière et sur la patente serait hautement désirable, 75 millions étaient à trouver pour arriver à l'équilibre du budget ordinaire ; le ministre comptait les demander à un impôt sur les chevaux et voitures (5.500.000), à une augmentation des droits fixes d'enregistrement (10 millions), à des mesures pour réprimer la dissimulation dans les actes passifs de droits proportionnels (10 millions), à une révision des tarifs des timbres de dimension, d'autant plus légitime que les tarifs de la loi de 1816 n'avaient encore subi aucune augmentation, à un droit spécial sur les bordereaux d'agents de change (1.200.000), à un timbre sur les reçus et factures (12 millions) et pour le reste à la plus-value qui ne faisait jamais défaut et qui pour 1861 venait d'atteindre 42 millions malgré tout un concours de circonstances défavorables. Pour le budget extraordinaire on aurait 57 millions et demi du solde disponible de la négociation des obligations trentenaires émises en 1861, 10 millions de l'indemnité chinoise, et il serait à propos de revenir sur la réduction exagérée de l'impôt du sel en 1848 qui avait privé le Trésor d'un revenu considérable sans augmenter la consommation de plus de 1 kilo et demi par tête ; porter le droit à 0,20 par kilo au lieu de 0,10 augmenterait le produit de 38 millions, ou plutôt, car il conviendrait d'exempter entièrement le sel destiné aux usages industriels, de 33. Les droits sur le sucre pourraient être, temporairement aussi, élevés à 42, d'où un accroissement de produit de 29 millions. Avec un report de crédits non employés en 1862 la dotation des services extraordinaires pourrait se monter en 1863 à 130 ou 150 millions, plus que dans aucune des cinq années précédentes. Malgré un déficit à prévoir pour 1861 de 181 millions qui, s'ajoutant aux 104 de 1860 et aux 729 de découvert existant au 1er janvier 1860, dont 652 remontaient aux gouvernements qui avaient précédé l'Empire, formerait un total d'environ 1 milliard de découvert, aucune inquiétude sur l'état de

finances n'était à concevoir ; on avait pu en éprouver lorsqu'on était exposé à voir le déficit grossir d'année en année mais il n'en était plus ainsi désormais. Un moyen se présentait d'ailleurs d'atténuer immédiatement et sans aucun emprunt la somme de nos découverts ; et ici Fould développait tout le programme de la conversion du 4 1/2 en 3 qu'il allait mettre à exécution immédiatement. Ce fut la première de ses opérations.

Conversion du 4 1/2 (1862). — Elle était possible puisque le délai d'inconvertibilité de dix ans accordé au 4 1/2 par le décret de mars 1852 allait arriver à expiration. Rien n'était plus légitime ; mais Fould avait pris la résolution de se servir de la conversion pour unifier la dette et pour se procurer une recette extraordinaire, au lieu de se borner à rechercher une diminution des arrérages ; et en compliquant ainsi une opération dont le principal mérite doit être d'être extrêmement simple, il a fait une œuvre trop sévèrement critiquée peut-être, mais évidemment critiquable. Comme on le savait en très bons termes avec les banques on n'a point manqué de prétendre que sa conversion a eu pour principal but, non avoué, mais réel, de grossir le plus possible la masse du 3 0/0, du fonds le plus éloigné du pair et par conséquent le plus susceptible de hausse, le fonds préféré des banquiers.

Fould partait du principe suivant, développé dans l'exposé des motifs du projet de loi de conversion qu'il présenta le 28 janvier : les porteurs de 4 /12 ont à craindre ou une réduction d'intérêts ou un remboursement au pair; ils peuvent se garantir contre cette double éventualité en transformant eux-mêmes leur 4 1/2 en un chiffre égal de rente 3 0/0, en conservant le même revenu, et, quant au capital, non seulement en le gardant intact mais même en l'améliorant. En faisant ce changement à la Bourse, où le 4 1/2 était coté 99,50 et le 3 0/0 71, il leur faudrait, pour acquérir 1,50 de plus de rente 3 0/0, débourser 35,50 ; 4,50 de 3 0/0 leur coûteraient 106,50, 7 fr. de plus que la valeur de leur 4 1/2. Ils auraient un grand avantage à ce que l'Etat fit l'opération lui-même, les garantissant ainsi contre les chances de baisse sur le titre à abandonner, de hausse sur le titre à acquérir. Mais l'Etat ne pouvait leur concéder gratuitement un tel avantage ; il était en droit de leur demander une soulte, et plus cette soulte serait au-dessous des 7 ou 8 fr. qu'ils seraient obligés de dépenser pour faire eux-mêmes leur propre conversion, plus l'opération leur serait avantageuse. Le ministre proposait de leur demander 5,40 par 4,50 de rente 4 1/2, et, l'opération devant aussi porter sur les 4 0/0, 1,20 par 4 francs de rente. L'intérêt des rentiers à ce troc était si évident que, bien que nécessairement tout à fait facul-

tative, l'opération était d'un succès assuré; celui de l'Etat ne l'était pas moins ; il se procurait immédiatement une somme importante pouvant venir en diminution de ce découvert de 1 milliard existant au 31 décembre 1861 ; de plus la rente 3 0/0, régulatrice de tout le crédit public, prendrait tout son essor lorsqu'elle ne serait plus comprimée dans son développement par une autre rente, comprimée elle-même par la perspective d'une conversion. Ainsi une telle opération n'était pas un expédient imaginé pour venir momentanément en aide au Trésor : elle était conçue dans une pensée plus générale et plus élevée de prospérité publique. Autre avantage encore : l'apparition de ce nouveau 3 0/0 — auquel, pour le rendre plus attrayant pour les petits rentiers on accorderait un intérêt trimestriel et non plus semestriel — fournirait l'occasion d'en finir avec les échéances des 22 mars et 22 septembre, ce souvenir du calendrier révolutionnaire, et de revenir à des termes conformes aux usages dans les affaires, 1er janvier, 1er avril, 1er juillet, 1er octobre. L'opération serait étendue aussi aux obligations trentenaires qui pourraient être échangées contre 20 francs de rente 3 0/0 ; les progrès probables de ce fonds dédommageraient les porteurs de ces obligations de leur prime de remboursement ; en aliénant leur rente à 75 ils retrouveraient exactement les 500 francs qui auraient pu ne leur être remboursés qu'à une date éloignée. La commission du Corps Législatif (rapporteur, Gouin) entra dans toutes ces vues et recommanda l'adoption.

A la discussion (7 et 8 février) plusieurs objections s'élevèrent : les Cinq ne ménagèrent pas les attaques ; ce n'était pas, disaient-ils, une conversion, puisqu'il n'y aurait pas de réduction d'intérêts : c'était un emprunt déguisé, c'était un grossissement de la dette en capital ; c'était même empêcher des conversions futures ; on mangeait son blé en herbe ; il était lamentable de voir un pays aussi opulent vendre si souvent, sous la pression de difficultés accidentelles, son droit d'aînesse pour un plat de lentilles (le mot fut dit par Casimir Périer et souvent répété). « J'attendais de M. le ministre, dit Emile Ollivier, un plan réparateur : beaucoup pensaient comme moi et murmuraient à l'occasion de ce retour le mot de Necker (1). Malheureusement ma déception a été plus forte que je ne m'y attendais ; ce que nous a rendu le nouveau ministre des finances, c'est

(1) Il est exact, en effet, qu'il se trouva beaucoup de gens pour comparer le retour de Fould au retour de Necker et pour rapprocher le mémoire de Tarbes du Compte Rendu. Mais Fould ne ressemble guère à Necker, et surtout il n'y a aucune espèce de comparaison à établir entre les finances profondément ruinées de 1788 et les finances saines et solides, quoique obérées, de 1861.

Calonne, avec cette insouciante prodigalité qui mettait l'avenir en gage pour surmonter les difficultés du présent ». Königswarter traita l'opération d'aventure et donna lecture du rapport de Bineau sur la conversion de 1852 où il se prononçait fortement contre toute conversion en un fonds au-dessous du pair; toutefois lui-même insista sur la grande différence entre 1852 et 1862, où d'énormes quantités de valeurs françaises ou étrangères faisaient concurrence à la rente sur le marché des capitaux, de sorte qu'une conversion calquée sur le modèle de celle de 1852 n'était plus possible, le gouvernement pouvant se trouver dans un grand embarras si fantaisie prenait aux rentiers de préférer remboursement à conversion : le fait était vrai, mais se retournait plutôt contre la thèse soutenue, car si une conversion tout à fait satisfaisante n'était plus possible, restait à savoir s'il ne valait pas mieux en faire une moins satisfaisante que de n'en pas faire du tout. Et c'est bien, en effet, un des principaux arguments dont se servit Vuitry pour défendre le projet de loi ; il fallait ne rien faire ou faire ce qu'on proposait. Puis il insistait aussi sur l'avantage d'unifier la dette, d'en finir avec la bigarrure des titres. « L'atténuation des découverts du Trésor n'est qu'un petit côté de la question ; le projet dans sa conception vraiment essentielle consistait à arriver à l'unification de la dette. S'il y avait des difficultés à renouveler maintenant l'opération de 1852, cela tenait surtout à ce qu'elle s'appliquerait à une masse de rentes de 173 millions ; mais si la moitié seulement de ces rentes était convertie en 3 0/0 la diminution d'intérêts, impossible aujourd'hui, deviendrait facile et très prochaine. Si des rentiers croyant le remboursement impossible persistaient à garder leur 4 1/2, dans un avenir prochain ils auraient à regretter d'avoir refusé les conditions plus avantageuses qui leur étaient actuellement offertes ». Puis Gouin fit valoir l'avantage pour l'Etat d'encaisser une somme de 150 millions, produit probable de l'opération, et de diminuer d'environ 7 millions les intérêts de la dette flottante. Tout cela était vrai mais n'empêchait pas la conversion de 1862 de paraître un expédient imaginé par un gouvernement dans l'embarras, et quant à l'unification de la dette, tant vantée, les avantages n'en sont pas tellement évidents que l'opinion contraire ne puisse s'étayer aussi sur de solides arguments et sur des autorités considérables, comme celle de Villèle, qui en 1824 regrettait, quand il voulait convertir, de n'avoir pas, pour l'éclairer, une certaine diversité de fonds (1).

(1) D'ailleurs, comme le fit remarquer malicieusement Ernest Picard, le gouvernement lui-même, dans ses emprunts de 1854 et 1855, avait offert au public deux types de rente.

Ce qu'on peut dire de plus favorable pour la conversion de 1862 est qu'elle était nécessaire et qu'il était difficile de la faire autrement. Si elle n'avait pas été faite, le 4 1/2, dans l'attente de la voir venir, aurait eu une tendance à la baisse qui, réagissant aussi sur le 3 0/0, aurait nui gravement au crédit public ; c'est ainsi qu'on avait pu voir depuis 1852 le 4 1/2 1825 se tenir fort au-dessous du 4 1/2 1852 parce qu'il était toujours sous le coup d'une conversion contre laquelle ce dernier était garanti encore pour quelques années. « Le ministre des finances, a dit très justement Forcade, s'était proposé un grand but, relever le crédit de l'Etat ; nous supposons qu'il n'eût pas demandé mieux que d'obtenir des rentiers abandon du 9e de leur revenu ; la modestie des conditions de la conversion actuelle provient de la langueur même du crédit public, que le ministre avait pour mission de relever ».

La loi fut votée le 8 février par 226 contre 19 ; un délai de 20 jours, du 15 février au 6 mars, était accordé aux porteurs qui voudraient échanger leurs titres contre même somme de rentes 3 0/0 moyennant paiement de la soulte ci-dessus indiquée (5,40 pour 4,50 de rente, 1,20 pour 4 francs de rente 4 0/0), payable en 6 termes échelonnés du 1er juillet 1862 au 1er octobre 1863, avec faculté d'anticipation : le coupon du 22 mars restait, bien entendu, acquis intégralement aux porteurs. Le succès fut grand, malgré les critiques passionnées que la conversion avait soulevées : il existait 173.310.437 de rentes 4 1/2 (4 1/2 1852, de beaucoup le plus important, 4 1/2 1825, 4 1/2 provenant des emprunts des guerres de Crimée et d'Italie) ; 133.619.587 s'échangèrent contre pareil chiffre de rentes 3 0/0 et il ne subsista plus que 39.690.850 de 4 1/2. Sur 2.112.015 francs de rente 4 0/0 1.635.823 furent convertis et ce fonds fut donc à peu près supprimé ; il n'en resta plus que 476.192. Quant aux obligations trentenaires, 604.626 furent converties en 12.092.520 de rentes 3 0/0. La soulte s'est élevée à 160.834.721 et, déduction faite de 3 millions pour les frais de l'opération, a produit au Trésor un peu plus de 157 millions. Sur 327 millions de rentes perpétuelles à payer par l'Etat le 3 0/0 allait désormais en représenter 288. Les cours auxquels cette masse de 3 0/0 fut cotée pendant les années suivantes, 68 à 71, ne justifièrent pas les promesses dont Fould n'avait pas été avare sur l'amélioration du crédit public, mais ceci pour des raisons n'ayant rien de commun avec la conversion de 1862 ; Bartholoni, un des orateurs qui avaient le plus énergiquement soutenu le projet de loi, s'était trompé quand il avait exprimé l'espoir que le 3 0/0, après la conversion, pourrait diminuer la distance, énorme hélas, qui le séparait du 3 0/0 britannique.

Budgets de 1863 (1). — Dans la discussion de l'adresse qui vint ensuite, discussion dont les finances firent en grande partie les frais, le Corps Législatif fit siennes les évaluations de découvert que venait d'énoncer Fould et que l'Empereur avait répétées dans son discours du trône, et il tint à affirmer le peu de fondement des inquiétudes, sans doute médiocrement sincères, qui s'étaient exprimées. « Si, dit l'adresse, le public s'est ému du chef de la dette flottante, c'est faute d'en avoir recherché mûrement l'origine et les causes. Le Corps Législatif ne peut avoir qu'une opinion sur l'état de nos finances car il en a toujours minutieusement surveillé l'emploi. Le découvert qui existe a pour causes principales les dernières expéditions maritimes et les dégrèvements récemment opérés. Il n'a rien d'inquiétant en égard à la richesse du pays ». A ce texte l'opposition voulut, en vain, faire substituer celui-ci. « Le public s'est ému à juste titre du chiffre de la dette flottante et des révélations qui lui ont été faites sur la vraie situation de nos finances. Les découverts ont eu pour cause l'impossibilité dans laquelle se trouvait le Corps Législatif d'arrêter les dépenses extraordinaires et supplémentaires ». Mais l'insistance avec laquelle la majorité, aussi, demandait des économies prouva un vif désir de la part de cette Chambre, déjà inquiète et à juste titre de ce qui se passait et se préparait au Mexique, de voir la fin des expéditions outre-mer. Devinck réclama 30 millions d'économie sur la guerre et la marine, Plichon la suppression de la garde impériale et la diminution de l'effectif de 400.000 hommes annoncé pour 1863 ; et le marquis de Pierres, enfant terrible de la majorité, souleva une hilarité approbatrice quand il s'écria : « Nous allons avoir une sœur qui va prendre sa part dans tous les soins de l'Empereur qui a accepté la responsabilité de cette parenté ; et au Mexique un autre petit frère à affranchir et à protéger ; et la Chine ! et la Syrie ! Où s'arrêtera notre famille » ? Magne, Vuitry, Segris, rectifièrent des chiffres exagérés (Jules Favre avait porté les découverts jusqu'à 2.800 millions). On avait dépensé beaucoup, on avait fait aussi des guerres heureuses, construit 12.000 kilomètres de chemins de fer, relevé le crédit, tout cela avec une insignifiante augmentation des impôts ordinaires ; la gestion, trop critiquée, avait été heureuse et sage.

Cependant étaient présentés le 6 mars le projet de budget ordinaire 1863 (dépenses, divisées en 57 sections, et recettes 1.729 mil-

(1) Le pluriel devient maintenant nécessaire puisqu'il y aura désormais un budget extraordinaire (outre le budget sur ressources spéciales et celui des services spéciaux). La loi du 2 juillet 1862 porte qu'il sera créé, en dehors du budget ordinaire de l'Etat, un fonds affecté spécialement aux dépenses du budget extraordinaire et que ce fonds sera fixé, chaque année, par une loi autorisant en même temps les dépenses auxquelles il sera affecté.

lions) puis celui des dépenses sur ressources spéciales, puis le 25 mars le budget extraordinaire, 121.114.500 en dépense et 121.648.625 en recette. Au total 2.068.930.000 contre les 1.969 millions votés pour 1862. Fould y avait introduit tous les impôts dont sa lettre du 20 janvier avait déjà annoncé l'établissement, enregistrement, timbre, chevaux et voitures, augmentation des impôts sur le sucre et le sel, etc., et aussi son projet de dégrèvement de 5 millions sur les petites cotes de la mobilière.

Le Corps Législatif fit un accueil assez froid aux propositions du ministre et notamment à ses augmentations d'impôts. La commission pratiqua plusieurs réductions qui ramenèrent les dépenses de 1.729.897.000 à 1.721.581.000 et qui cette fois furent acceptées. Elle rejeta l'article relatif aux dégrèvements sur l'impôt personnel et mobilier par la raison très juste que ce n'était pas le moment de se montrer libéral, lorsque, malgré tous les efforts, il était nécessaire d'imposer des sacrifices multiples et considérables « à d'autres contribuables en bien plus grand nombre, et dont beaucoup ne sont pas moins dignes d'intérêt et de sollicitude ». Elle rejeta les augmentations des droits d'enregistrement qui lui parurent bien compliquées et auxquelles il lui parut plus simple de substituer jusqu'à une révision complète de la législation de l'enregistrement le rétablissement provisoire du second décime sur l'enregistrement supprimé en 1858, depuis le 1er juillet 1862 jusqu'au 31 décembre 1863. Elle rejeta l'augmentation des droits sur le sel, affranchit même de tous droits les sels employés à des usages industriels, d'où une perte de 6 millions pour le Trésor, mais se résigna à celle des droits sur le sucre quelque pénible que lui fût cette contradiction éclatante avec l'ordre de choses établi en 1860. Son rapporteur Leroux, fâcheusement influencé sans doute par les nouvelles du Mexique (on allait bientôt apprendre l'échec de Lorencez devant Puebla) et fort préoccupé, comme tout le monde commençait à l'être, des proportions que pouvait prendre l'aventure mexicaine, mal disposé aussi par la demande d'énormes crédits supplémentaires pour l'exercice 1862, 193.371.382 francs dont 50 1/2 pour la guerre et 75 1/2 pour la marine, conséquence déjà visible des expéditions lointaines (1), se montra assez pessimiste ; il déplora que les crédits extraordinaires et supplémentaires qui de 52 à 58 avaient été de 144 millions en moyenne se fussent montés de 58 à 62 à 660, soit 165 en moyenne. Economie partout, économie toujours, telle devait être maintenant la règle

(1) Demande de crédits qui fut accordée par loi du 2 juillet, après un rapport d'O'Quin assez sévère pour les pratiques en usage avant le dernier sénatus-consulte.

proclamée, et ce qu'elle peut produire de bien est aussi incalculable que la somme de maux que cause son oubli. « Certaines expéditions, disait-il avec une énergie qui fut remarquée, doivent rester de nobles exceptions (1). Nous ne voulons plus de décrets, nous voulons un contrôle exact et un équilibre sérieux ; nous voulons sortir des expédients et entrer dans un véritable système financier ». Il remerciait d'ailleurs vivement l'Empereur de la réforme de 1861. « Il fallait la volonté et l'abnégation du souverain pour tracer d'une main aussi ferme le tableau de notre situation devant le pays. En effet la lumière a ses inconvénients et l'inquiétude doit succéder naturellement à une sécurité trop indolente ».

A la discussion, du 16 au 24 juin, les propositions de la commission furent partout adoptées. Une nouvelle tentative de MM. de Roques-Salvaza et Cassagnac en faveur d'un impôt sur le revenu mobilier, s'étendant même à la rente, n'eut aucun succès ; Magne la repoussa avec la plus grande énergie comme violation du contrat conclu entre l'Etat et ses prêteurs, et condamna d'ailleurs l'impôt sur le revenu en général. Et le budget fut voté, avec le second décime sur l'enregistrement, le relèvement de 10 francs (12 avec le double décime), sur le sucre, l'augmentation des droits de timbre, avec le timbre sur les bordereaux d'agents de change, avec l'impôt sur les chevaux et voitures (tarifs variant pour les voitures à 4 roues de 60 francs à 10, pour les voitures à 2 roues de 40 à 5, et pour les chevaux de 25 à 5, depuis Paris jusqu'aux communes au-dessous de 3.000 âmes). Ces augmentations étaient compensées dans une faible mesure par un petit dégrèvement qu'on tint quand même à établir au profit des classes laborieuses ; suppression de la patente pour environ 100.000 ouvriers, même travaillant avec enseigne et boutique, si d'ailleurs ces ouvriers réunissaient les autres conditions d'exemption, et réduction à 1 0/0 du droit sur les envois de fonds par la poste, réduction qu'on avait représentée comme particulièrement avantageuse pour les familles de militaires. Le budget ordinaire se monta à 1.729.941.118 en recettes et 1.721.581.077 en dépenses ; le budget

(1) C'était le moment où le Corps Législatif s'émancipait jusqu'à rejeter un projet de dotation de 50.000 francs à titre de récompense nationale pour le général Cousin Montauban, comte de Palikao, et où Jouvenel, rapporteur, raillait l'expression d'*expédition sans exemple*, dont l'Empereur s'était servi. « Votre commission, disait-il, éprouve une douloureuse émotion en se séparant sur un point des intentions de l'Empereur, presque au lendemain du jour où la confiance toujours généreuse du souverain nous a *restitué* plusieurs de nos prérogatives les plus essentielles ; mais dans une question comme celle-ci... nous avons pensé que l'indépendance de notre langage était la meilleure preuve de la sincérité de notre dévouement ».

sur ressources spéciales à 217.917.785 en recettes et en dépenses ; celui des services spéciaux, à 107.004.895 ; le budget extraordinaire à 121.114.500 en recettes (produit des obligations trentenaires, indemnité de Chine (1), arrérages de rentes de l'amortissement) et même somme en dépenses (dont 74.705.500 en chemins de fer, routes, canaux, travaux agricoles, 7.889.000 pour matériel de l'artillerie et du génie, etc.). Au total 2.158.018.259 de dépenses. La loi du 19 mai 1866 qui régla ce budget en fixa les dépenses à 2.212.839.327, les recettes à 2.177.885.701. Il suffit d'énoncer ces chiffres pour constater que le nouveau système ne réussit pas, lui non plus, à enfermer rigoureusement les dépenses dans les limites budgétaires et qu'on ne gagna pas autant qu'on l'espérait à substituer lois aux décrets pour les crédits supplémentaires et extraordinaires.

Application du sénatus-consulte. — Aurait-il pu produire les résultats souhaités ? Pas plus qu'un autre, semble-t-il, même dans des circonstances normales ; à plus forte raison dans des circonstances exceptionnelles comme celles qu'une mauvaise chance réservait aux débuts de sa mise en application. Deux mois à peine s'étaient écoulés depuis le vote du budget que du Mexique, où 5.225 hommes d'abord, puis 17.000 autres venaient déjà d'être envoyés, arrivait l'instante demande de nouveaux renforts qui coûtèrent 8.020.000 fr. à la guerre et 17.638.000 à la marine ; il était vain de prétendre y suffire par des virements, et la situation était trop urgente pour qu'il fût possible d'attendre. Force fut de recourir à des décrets sans attendre la réunion du Corps Législatif et quand s'ouvrit sa session de 1863 une des premières choses dont il eut à s'occuper fut la régularisation de ces crédits, 25 millions, portés même par la suite à 37.986.000, pris en violation formelle du sénatus-consulte du 31 décembre, et en dépit des assurances réitérées de Fould que des virements suffiraient à parer à tous les besoins. Les ministres reconnaissaient avoir agi illégalement mais se retranchaient derrière cet argument qu'ils avaient été dominés par les circonstances, et l'évidence de cette vérité démontrait bien au fond qu'on s'était payé d'illusion en prétendant suffire à tous les besoins avec des virements.

(1) Le traité du 25 octobre 1860 avec la Chine avait stipulé pour la France une indemnité de 52.500.000 francs à prendre sur le cinquième du revenu brut des douanes dans les ports ouverts au commerce européen. Cette indemnité fut régulièrement payée. Elle produisit en 1860 2.487.803 ; en 1861, 6.900.000 ; en 1862, 10.205.505 ; en 1863 (11 premiers mois), 8.561.810, etc.

L'expédition de Cochinchine, faite en commun par la France et l'Espagne, amena aussi une indemnité de 4 millions de dollars, payable en 10 ans.

La ratification de ces crédits donna lieu à une discussion assez vive entre Magne, qui soutint l'impossibilité de sortir d'embarras par de simples virements, et Fould, toujours convaincu, ou voulant le paraître, de l'excellence du sénatus-consulte : et l'opposition, dont ces querelles ministérielles faisaient fort bien les affaires, ne laissa pas échapper l'occasion de soutenir, par l'organe d'Emile Ollivier, que le rétablissement de la responsabilité ministérielle devant les Chambres était la seule garantie sérieuse ; à quoi Segris, rapporteur de la commission, répondit que le sénatus-consulte en donnait de très sérieuses, ne fût-ce qu'en empêchant les ministres de dépenser trop facilement, et que d'autre part il n'empêcherait jamais de pourvoir à des dépenses urgentes et d'absolue nécessité. Le Corps Législatif accorda les 38 millions.

Au Sénat, qui eut à se prononcer sur la constitutionnalité de ce vote, une discussion fort intéressante aussi s'engagea. Le comte de Casabianca, rapporteur, approuva les ministres de la guerre et de la marine de n'avoir pas cherché à dégarnir par des virements des services dont les ressources étaient absorbées d'avance et les excusa de n'avoir pas pu prévoir ni évaluer des dépenses s'effectuant à 2.000 lieues de la France. Il rappela que le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique admettait que des dépenses faites à l'extérieur, au compte du ministre de la marine, pour les besoins des bâtiments de guerre, pussent être acquittées en traites sur le Trésor public et que ces traites fussent acquittées à leur échéance alors même qu'il n'existait à cet effet aucun crédit législatif, sauf au ministre à faire ratifier ce paiement par le Corps Législatif à sa plus prochaine session ; donc le sénatus-consulte n'avait pas tous les inconvénients qu'on lui reprochait et en somme n'empêchait point des paiements urgents comme celui dont il s'agissait. Le marquis d'Audiffret prit aussi résolument la défense du sénatus-consulte, dont il a fait dans son *Système financier* un grand éloge. Fould réfuta l'une par l'autre les critiques opposées qui lui reprochaient l'une de laisser les dépassements de crédits encore trop faciles, l'autre de les rendre trop difficiles : il vanta les garanties données, les progrès effectués, et affirma que sans les 83 millions dont l'expédition du Mexique avait grevé l'exercice 1862 cet exercice se solderait avec un excédent de près de 50 millions. A l'unanimité le Sénat ratifia la loi (28 mars) consacrant ainsi de nouveau le sénatus-consulte qui en réalité avait reçu cependant une atteinte grave et dont l'insuffisance s'était clairement révélée. Magne, vaincu dans cette affaire par son heureux rival, à qui l'opinion et la presse étaient favorables, donna sa démission de ministre et entra au conseil privé (31 mars).

Budgets de 1864. — Pendant ces débats, pendant la discussion de l'Adresse, fut présenté, dès le 8 janvier, car les élections générales devaient cette année faire terminer de bonne heure la session, le budget de 1864 ; 1.778.461.000 en dépense, 1.781.762.000 en recette. C'était une augmentation de 57 millions sur les dépenses votées pour 1863 ; l'exposé des motifs s'efforçait d'établir que cette augmentation n'était qu'apparente, que les seules augmentations réelles se bornaient au chiffre très modeste de 10.813.000 pour les services des ministères et de 19 millions et demi sur les frais de régie et de perception, conséquence naturelle de l'augmentation des produits eux-mêmes, et à ce propos insistait complaisamment sur l'élévation constante du rendement des impôts et revenus indirects, très frappante en effet ; des 950 millions de 1855 on était passé à 1.094 en 1859, un instant descendu à 1.073 en 1860 à cause des dégrèvements, mais remonté à 1.099 en 1861, à 1.190 en 1862 (et, ajoutons-le tout de suite, on allait parvenir à 1.244 en 1863). L'exposé des motifs faisait remarquer que l'accroissement annuel était dû au seul effet du développement de la richesse publique : les aggravations de taxes en effet avaient été rares ou de peu de conséquence et plutôt moindres que les dégrèvements : aucune n'était demandée pour 1864, sinon la continuation du second décime sur les impôts qui le supportaient ; et il exprimait l'espérance que si cet accroissement se produisait encore un an ou deux, comme tout autorisait à le penser, le moment viendrait où le budget extraordinaire pourraît être entièrement doté par l'excédent des recettes du budget ordinaire et où l'on aurait ainsi toute liberté d'action pour appliquer l'amélioration ultérieure des recettes soit au développement des travaux publics, soit au rétablissement de l'amortissement, soit à des dégrèvements. En somme le budget de 1864 était présenté comme réalisant une amélioration notable de la situation financière. La commission (rapporteur Busson) enregistra avec satisfaction ce fait que le budget extraordinaire, qui ne s'alimentait pour 1863 que pour 51 millions et demi des fonds de l'amortissement allait y puiser pour 1864 jusqu'à 70 millions et demi, acheminement vers le moment où il pourrait peut-être être entièrement couvert par des ressources ordinaires, et abaissa les dépenses ordinaires à 1.775.144.000. Aux recettes elle se prononça avec force — et ce fut désormais un principe dont on ne s'écarta plus — pour l'abandon définitif du système des majorations auquel on avait trop recouru dans les années précédentes, et pour l'évaluation d'après les faits accomplis pendant les 12 mois ayant précédé la préparation du budget « bases que la logique et l'expérience ont démontrées les meilleures, dont on ne s'était écarté qu'à regret, et dont toutes vos commissions n'ont cessé de réclamer

l'adoption ». Elle jugea prudent de réduire de 1.530.000 les prévisions du rendement de l'impôt sur les chevaux et voitures ; en revanche elle étendit aux titres de rente et autres effets publics étrangers l'impôt du timbre qui par une omission de la loi de 1850, alors sans importance mais devenue par la suite de conséquence beaucoup plus grave, ne leur était pas appliqué ; et comme il s'agissait là non d'un impôt nouveau mais de la réparation d'une omission elle voulut que la perception en fût faite dès le 1er juillet 1863. Elle établit aussi un timbre sur les récépissés de chemins de fer qui en grande proportion tendaient à se substituer aux lettres de voiture sans acquitter l'impôt dont celles-ci étaient frappées. Elle porta ainsi les recettes à 1.782.487.986. Sans doute, disait-elle, les budgets prochains pourront et devront apporter d'autres améliorations, mais il fallait compter avec les dépenses d'une guerre pour laquelle il n'a pas été créé des ressources spéciales et dont les frais sont supportés par les produits des revenus ordinaires. « La situation est notablement améliorée, mais il n'est pas moins évident que d'autres améliorations doivent être préparées énergiquement et résolument accomplies. Dans cette œuvre qu'il poursuit le gouvernement peut compter sur notre concours ; car en donnant aux finances la même solidité qu'à notre édifice politique il ajoute un nouveau bienfait à tous ceux que lui doit le pays, et il assure avec la prospérité du présent les progrès de l'avenir ». Ainsi joignait-on d'utiles avertissements au langage optimiste qui est de rigueur en pareil cas.

La discussion, du 25 au 28 avril, changea peu de chose à ces dispositions. Lemercier, qui allait être abandonné et même combattu par l'administration à cause de son attitude nettement hostile dans la question romaine, se donna la satisfaction d'opposer au tableau des augmentations du produit des impôts, un des arguments préférés du gouvernement, celui du dépassement des dépenses effectuées sur les dépenses votées depuis 1853 ; Larrabure déplora que 625 millions de crédits extrabudgétaires eussent été ouverts en 1861 (345) et 1862 (296), outre ceux qu'il fallait prévoir pour 1863.

La loi du 13 mai 1863 fixa le budget ordinaire à 1.775.144.000 en dépense, 1.780.487.986 en recette ; le budget sur ressources spéciales à 221.934.123 en recettes et en dépenses, et celui des services spéciaux à 100.046.704 ; quant au budget extraordinaire, notablement réduit sur celui de 1863, il était de 108.015.236 en recette et en dépense ; les recettes devaient provenir pour 70 millions et demi des fonds de l'amortissement, pour 7 de l'indemnité chinoise, pour 12 d'aliénation de bois des dunes, pour 3 1/2 de terrains vendus à la ville de Paris, etc. ; quant aux dépenses les principales s'appliquaient à des travaux extraordinaires de routes, ponts, chemins de fer,

(60.381.000), à la marine (14 millions à la guerre (6.889.000) et à l'Algérie (5.200.000), Mais, fâcheux présage pour l'équilibre du budget de 1864 tant de fois présenté comme certain au cours de cette période de préparation, une autre loi du 13 mai 1863 — loi sur les suppléments de crédits de l'exercice de 1863 — alloua au budget ordinaire 1863, au delà des crédits à lui ouverts par la loi du 2 juillet 1862, d'autres crédits se montant à plus de 38.633.000, et au budget extraordinaire un supplément bien plus considérable encore, 89 millions. Les crédits extraordinaires et supplémentaires d'autrefois prenaient maintenant cette forme et ce nom, budget rectificatif, en vertu du sénatus-consulte et de l'article 32 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, portant que le budget peut être rectifié, s'il y a lieu, au cours de l'exercice. Par la loi du 2 juillet 1862 il s'était élevé à 193.371.382 ; il était maintenant, pour 1863, de 127.633.000 environ ; le gouvernement pouvait dire qu'on était en route vers l'équilibre ; tout de même en était-on encore assez éloigné (1).

L'emprunt pour la guerre du Mexique. — La preuve allait en être faite, et même plus tôt que d'ordinaire, le nouveau Corps Législatif élu les 31 mai et 14 juin ayant été en octobre convoqué en séance extraordinaire, et une des premières choses dont il ait eu à s'occuper ayant été une demande d'emprunt de 300 millions pour atténuer d'autant les découverts du Trésor qui continuaient à aller grandissant en dépit de toutes les promesses et de toutes les précautions. On était revenu à 973 millions de dette flottante (2) comme au moment où Fould était arrivé aux affaires, et cette situation pouvant dans un moment de crise devenir fort embarrassante pour le Trésor on avait jugé nécessaire de consolider une partie de cette dette trop lourde. La commission qui examina ce projet de loi conclut à son adoption mais non sans donner au gouvernement, par l'organe de son rapporteur Gouin, quelques conseils de modération et de prudence qui ressemblaient fort à des critiques et non sans le prier de ne plus engager dorénavant de dépense pouvant compromettre

(1) Le budget de 1863 fut réglé par loi du 8 mai 1867 : au budget ordinaire, recettes, 1.828.641.749 : dépenses, 1.770.339.740 ; l'excédent, 58.302.008, appliqué au budget extraordinaire, laissait cependant celui-ci en déficit de 22.131.099 (254.364.167 de ressources et 276.495.267 de dépenses).

(2) Le *Times*, malveillant, accusant la France de politique prodigue et dissipatrice, parlait de 2 milliards de dette flottante, contre 1 milliard existant lors de l'arrivée de Fould au ministère.

La dette flottante se montait exactement au 1er janvier 1864 (compte général des finances pour l'année 1863) à 1.037.715.666 ; elle s'était accrue au cours de 1863 de 154.266.893.

la situation financière du pays. Ce fut à l'occasion de ce débat que Thiers, récemment élu, reparut à la tribune, où il n'avait pu remonter depuis 15 ans, pour demander que la faculté d'émettre des Bons du Trésor, portée à 250 millions par la loi budgétaire du 13 mai précédent, fût réduite à 100 millions, afin, disait-il, de chercher à empêcher ces petites guerres de Chine, de Cochinchine, du Mexique, si ruineuses pour le Trésor et qu'on serait si heureux de rendre impossibles. Son amendement n'était pas recevable, la commission l'ayant rejeté ; le projet de loi fut adopté (30 décembre) par 242 contre 14 et un décret du 12 janvier 1864 fixa les conditions de l'émission d'une quantité de rentes 3 0/0 nécessaire pour produire un capital de 300 millions (plus 15 millions pour couvrir les frais d'escompte résultant des anticipations de versements et les arrérages de l'emprunt pendant l'année 1864, que le budget n'avait pu prévoir). La souscription égala, si elle ne surpassa, les succès obtenus dans cet ordre de choses aux plus beaux temps de l'Empire ; il est vrai que la rente fut offerte à 66,30, ou plutôt, en tenant compte des bonifications d'intérêt accordées, à 65,24 en réalité, alors que le 3 0/0 ancien varia pendant toute la durée de l'opération entre 66,10 et 66,45. 542.061 souscripteurs, dont 134.105 à Paris et 407.956 en province offrirent 4.847.225.945 francs pour les 315 millions demandés ; 481.561 d'entre eux avaient fait des souscriptions irréductibles, c'est-à-dire, cette fois, de 6 francs de rente. Bien entendu, comme toujours en pareil cas, beaucoup de souscripteurs n'avaient offert de si fortes sommes que dans la conviction absolue, et en effet fondée, qu'ils ne seraient pas pris au mot. Le succès était grand et néanmoins on eût eu à se féliciter davantage de n'avoir point à adresser ce nouvel appel au crédit public. La mauvaise chance poursuivait Fould ; on le savait très opposé en principe aux emprunts et la force des choses venait de le condamner à y recourir. Déception de plus ajoutée à toutes celles qui se multipliaient. Car à peine l'emprunt était-il voté que l'éternelle question des crédits extraordinaires et supplémentaires se posait de nouveau, mais dans des conditions graves, à propos d'une demande de 32.302.430 francs de suppléments de crédit pour le budget ordinaire de 1863 et de 61.532.071 pour le budget extraordinaire, la plus grande partie de ces crédits étant, nul ne l'ignorait, absorbée par le Mexique (plus de 67 millions sur ces 93). C'était, comme dix mois auparavant, demander au Corps Législatif de sanctionner des dépenses déjà engagées avant son vote et une nouvelle violation, plus évidente encore cette fois, du sénatus-consulte de 1861 dont l'insuffisance était de plus en plus visible. L'émotion fut grande et le rapporteur, Larrabure, l'exprima dans un remarquable rapport, où un dévouement très sincère n'em-

pêche pas la critique d'être formelle : « Ces expéditions répétées inquiètent la nation... Sans doute celle du Mexique n'a acquis les proportions considérables qu'on lui voit que par un enchaînement d'événements malheureux que le gouvernement n'a pu ni prévoir ni empêcher... (mais) le pays est moins frappé des avantages possibles, mais incertains et éloignés, que des charges réelles et actuelles qui le fatiguent... L'Empereur avait fait un abandon spontané et généreux de la faculté d'ouvrir des crédits supplémentaires par décret... mais pour faire produire à ces mesures préservatrices tous leurs fruits il faut renoncer aux expéditions lointaines car comment établir un véritable ordre dans nos finances si tout à coup des expéditions... viennent renverser les prévisions les mieux établies ? C'est un devoir pour nous d'avertir le pouvoir exécutif avec un respect affectueux, et de le retenir sur la pente des entraînements dangereux s'il y était exposé. Le meilleur dévouement est celui qui sait au besoin dire des vérités utiles. Nous sommes unanimes à conseiller de mettre un terme à l'expédition du Mexique aussi promptement que l'honneur et l'intérêt de la France le permettront. L'Empire a fait de grandes choses ! A l'intérieur il a calmé les passions, affermi l'autorité, rétabli le culte de la loi, il a exécuté des travaux considérables, multiplié les voies de communication, construit des chemins de fer, amélioré la navigation, encouragé l'agriculture, embelli, assaini nos villes, veillé avec sollicitude au bien-être des classes laborieuses, donné une forte impulsion aux éléments de la prospérité nationale, laquelle à aucune époque de notre histoire ne s'est élevée si haut. A l'extérieur il a fait des guerres heureuses, ajouté de nouveaux lauriers à la couronne militaire de la France... Ce sont des résultats mémorables et nous aimons à les proclamer bien haut. Cependant, nous devons le dire avec la même sincérité, nous croyons qu'en finance les ressorts ont été un peu forcés ». Et ici Larrabure essayait une statistique des augmentations et des diminutions d'impôts faites depuis 1852, affirmait que la balance inclinait du côté des augmentations, retraçait l'histoire de tous les emprunts dont il évaluait le total à 2.800 millions, insistait sur l'accroissement des dépenses auxquelles allaient s'ajouter, à partir de 1865, 50 millions pour les garanties d'intérêts, notait que la France payait toujours la dotation attribuée par les lois à l'amortissement, mais que cette dotation, détournée de sa destination légale, était jetée tous les ans dans les dépenses publiques, rappelait qu'à la seule exception du budget de 1858 tous s'étaient soldés en déficit. Arrivant ensuite à la demande de 93 millions Larrabure remarquait qu'avant de venir à nous le gouvernement n'avait pas opéré les virements prévus et prescrits, que les dépenses que ces millions étaient destinés à couvrir avaient déjà été sinon consommées

du moins engagées, que le Corps Législatif n'avait plus sa liberté pour accorder ou pour refuser, que les commissaires du gouvernement avaient reconnu l'irrégularité du procédé mais s'étaient retranchés derrière la force majeure des événements, et il terminait en demandant au Corps Législatif de voter la somme demandée, puisque lui aussi y était contraint par la force des circonstances.

Le débat qui s'ensuivit n'excita pas moins l'attention. Il donna à une autre illustration parlementaire, Berryer, l'occasion de prendre la parole et cette parole fut très écoutée. Larrabure avait cherché, et avait souvent réussi, à parler le langage de l'histoire et fait impartialement la part des grandeurs et des fautes dans l'œuvre du gouvernement impérial : Berryer retrace l'histoire financière de ce gouvernement non en ami qui veut avertir mais en adversaire qui veut accabler. C'est ainsi par exemple que torturant les chiffres pour établir que ce gouvernement n'avait pas hérité de ses prédécesseurs 652 millions mais seulement 352 millions de découvert, le grand orateur royaliste va jusqu'à compter comme actif, pour 118 millions, cette créance sur l'Espagne, legs de l'expédition de 1823, qui n'avait à peu près rien rapporté au Trésor français, et qui venait d'être liquidée pour 25 (1). Il enflait le chiffre des emprunts faits depuis 12 ans jusqu'à 3.144 millions. Il y faisait entrer, bien entendu, les 157 millions de la soulte de la conversion, que les oppositions ne manquaient jamais de compter comme un emprunt : emprunt d'un genre bien particulier, en tout cas, puisqu'il ne comportait pas d'intérêts. Il prévoyait des catastrophes au cas où une panique se produirait parmi les déposants des caisses d'épargne et où l'Etat aurait à faire face à un remboursement de 424 millions. Plus justement il niait qu'une créance sur le Mexique pût être une créance sérieuse et accusait à ce propos le gouvernement d'avoir manqué de sincérité dans ses rapports avec le Corps Législatif. « M. le ministre, disait-il en terminant, ne permettez pas qu'on sorte des conditions de la loi, ne souffrez pas qu'aucun paiement soit fait, aucune dépense engagée, sans des crédits préalablement votés. N'ayez pas recours aux virements, c'est une mauvaise ressource ;

---

(1) Fixée par traité du 30 décembre 1828 à 80 millions, payable par annuités, la dette espagnole se trouvait en 1834 réduite à 69 millions par les paiements effectués de 1829 à 1834. Depuis le 1er janvier 1835 tous paiements cessèrent. Avec les intérêts non payés cette dette se trouvait montée vers 1860 à 117 ou 118 millions, : c'est pourquoi le compte général des finances portait ce chiffre. Mais le 15 février 1862 était conclu un traité par lequel, pour mettre fin à des réclamations et à des contestations pénibles, la France, généreuse, se contentait de recevoir 25 millions en titres de la dette espagnole 3 0/0 intérieure et abandonnait toute autre réclamation.

ils ne préviennent pas les crédits supplémentaires et s'ils le faisaient ce ne serait qu'en mettant le désordre dans les finances de l'Etat. Faites de larges économies et rétablissez l'amortissement » : l'amortissement, qu'il affirmait être une stricte obligation de l'Etat envers les porteurs de ses rentes. Emile Ollivier intervint aussi dans ce débat pour demander un désarmement résolument et nettement poursuivi ; il jugeait la France trop forte, et en train pour cela de perdre et ses finances et son influence extérieure, les autres peuples étant enclins à se rapprocher pour se défendre contre celui qui est trop fort.

Vuitry rappela que sur les 2.800 millions d'emprunts 1.930.800.000 avaient servi à des guerres dont les résultats n'étaient pas si méprisables, montra les dépenses ordinaires toujours contrebalancées, et au delà, par les ressources ordinaires, l'équilibre certain dans un avenir peu éloigné, et déjà obtenu, d'ailleurs, sans les expéditions récentes, rappela que c'était 1848 qui avait supprimé l'amortissement et l'Empire qui l'avait un moment rétabli, et s'éleva vivement contre l'accusation d'avoir manqué de sincérité vis-à-vis du Corps Législatif : on avait prévu dans toute la mesure où le retard des nouvelles et l'incertitude des événements rendaient des prévisions possibles. Avec le système des crédits ouverts par décret, que certains regrettaient, il n'eût pas été possible, d'ailleurs, de faire autrement ; en guerre, dans quelque système de comptabilité qu'on se place, les dépenses précèdent toujours l'ouverture des crédits. Et les crédits furent votés (9 janvier) par 232 contre 14. Puis cette polémique ayant sans doute épuisé momentanément l'intérêt que les partis pouvaient prendre à la question financière le paragraphe de l'Adresse relatif aux finances « nos finances sagement ménagées, affranchies des circonstances exceptionnelles qui pèsent sur elles, pourront faire face à tous les besoins du pays sans qu'il soit nécessaire de recourir au crédit public où à de nouveaux impôts » fut voté presque sans débats.

Budgets de 1865. — Peu de temps après s'ouvrit la discussion du budget de 1865. Il s'élevait à 1.797.265.000 en dépense au lieu de 1.775 millions, l'augmentation étant due presque uniquement d'ailleurs à des dépenses d'ordre (accroissement de la dotation de l'amortissement, augmentation des frais d'acquisition ou de fabrication des poudres et tabacs) et augmentation des intérêts de la dette publique, etc. En recette il était prévu 1.799 millions au lieu de 1.780, par le seul développement naturel des produits et sans aucun impôt nouveau, avec simplement le maintien du second décime sur les droits qui étaient soumis et de l'élévation temporaire

du droit sur l'alcool. Au budget extraordinaire, légèrement accru aussi, 118 millions au lieu de 108, l'exposé des motifs s'enorgueillissait de ce que le prélèvement sur une recette ordinaire, l'amortissement, était cette fois de 92 millions au lieu de 70 et demi, indice d'une amélioration incontestable dans la situation financière, car ainsi si la dette publique n'était pas diminuée du moins n'était-elle pas augmentée, et à défaut d'un amortissement réel du moins la richesse nationale s'accroissait-elle dans des proportions jadis inconnues.

Les événements, et les travaux de la commission, devaient introduire dans ces projets d'assez notables changements. La commission ramena les dépenses à 1.750 millions et les recettes à 1.752. Elle voulait des économies et les voulait énergiquement. « Quelque fécondes que soient les ressources de la France, disait son rapport, œuvre de O'Quin, cette double charge (la guerre et les besoins de la paix) pèse trop lourdement sur nos budgets ; d'où des découverts dont le produit de la conversion et l'emprunt ont heureusement atténué le chiffre : 127 millions en 1860 et 1861 (284, mais réduits à 127 par les 157 obtenus de la conversion), 34 en 1862, sans doute 43 en 1863 ; 77 seulement pour ces deux années pendant lesquelles 246 millions ont pu être consacrés aux travaux publics et où la guerre du Mexique a coûté 210 millions : magnifique résultat qui a permis d'apprécier les mérites d'un système (celui du sénatus-consulte) soumis dès son application à de si redoutables épreuves ». Les budgets de 1858 et 1859 avaient été réglés en équilibre ; depuis, sans les expéditions lointaines, il en aurait été de même et on aurait même eu un excédent permettant le rétablissement partiel de l'amortissement... (Aujourd'hui) « le produit de la dotation annuelle, aussi bien que le montant des rentes rachetées, est compris parmi les voies et moyens des budgets. C'est là une situation anormale, et tant qu'elle se prolongera nous ne pourrons pas nous flatter d'être arrivés au véritable équilibre budgétaire... Toutefois la situation présente une amélioration progressive puisque le budget extraordinaire prélève une part de plus en plus large sur la réserve de l'amortissement. Le jour où elle serait passée tout entière parmi les ressources du budget extraordinaire cet emploi des fonds de l'amortissement constituerait comme un emprunt applicable aux grands travaux publics. Ce moment est prochain si comme on peut en concevoir l'espérance les charges exceptionnelles qui affectent nos finances sont à la veille de disparaître ». Ces charges exceptionnelles étaient au nombre de deux, le Mexique et les garanties d'intérêts. Du Mexique le rapporteur disait que la période de lutte était terminée, que l'établissement d'un gouvernement régulier allait per-

mettre la réduction graduelle du corps expéditionnaire, autorisait même l'espoir du remboursement à la France de ses avances ; « et l'opinion publique s'en applaudira car les guerres lointaines sont devenues pour la France un sujet de préoccupation ; sans dédaigner la gloire acquise par nos armes, sans méconnaître les avantages que peut offrir à notre commerce l'extension de l'influence française dans le monde, il souhaite vivement que la nécessité de venger l'honneur du drapeau ou de protéger les intérêts nationaux ne commande plus de telles entreprises ». Quant aux garanties, le système des conventions avait eu des résultats satisfaisants au point de vue de l'exécution des voies ferrées, mais ses conséquences commençaient à réagir sur les finances publiques : il allait en coûter pour la garantie, due dès le 1er janvier 1864 à l'Est, de 15 à 18 millions, sans doute 33 à partir de 1866. Ce ne serait guère qu'à la fin du premier trimestre de 1865 qu'il serait possible de connaître l'étendue des charges incombant de ce chef au Trésor public ; alors les dépenses de la guerre du Mexique ayant sans doute cessé et les compensations espérées étant devenues des réalités, l'inscription d'un crédit au budget rectificatif fournirait les moyens de pourvoir aux nécessités actuelles et de statuer pour l'avenir en pleine connaissance de cause. Pour répondre à une des préoccupations principales en ce moment la commission tenait à faire, elle aussi, le bilan financier du régime impérial et elle l'établissait ainsi : l'Empire naissant avait trouvé 209.697.095 francs de rentes actives et 756 millions de découverts (1) ; à la fin de l'exercice 1864 la dette serait de 341.536.863 de rentes actives et les découverts, si rien ne venait les augmenter, de 672 millions : réduction de 84 millions d'un côté, accroissement de 131.839.768 de l'autre. Etait-ce trop pour deux grandes guerres victorieuses, pour les expéditions de Chine, de Cochinchine, de Syrie, du Mexique, pour l'occupation de Rome, pour l'exécution de 7.800 kilomètres de chemins de fer, l'agrandissement du territoire national, de grands travaux publics et la réalisation de la réforme économique ? La commission ne manquait pas de faire ressortir le brillant succès de la dernière émission de rentes et expliquait pourquoi avec une telle puissance du crédit public le cours de la rente n'était pas plus élevé ; ce qui en déprimait le taux c'était la concurrence de cette masse énorme de valeurs de tout genre, françaises et étrangères, envahissant le marché financier, et surtout la circulation d'obligations garanties par l'Etat et offrant, avec la même sécurité, l'appât d'une prime élevée de remboursement.

---

(1) Donc environ 100 millions de plus que n'avait compté Bineau (p. 354) à la fin de 1851. Ces contradictions de chiffres sont malheureusement fréquentes.

Mais la fortune du pays s'accroissait chaque jour, la formation du capital se développait sous l'influence des grands travaux publics... Il était donc permis d'espérer que dans un avenir prochain le taux de l'intérêt tendrait à s'abaisser graduellement et que le cours de la rente, depuis quelque temps stationnaire, reprendrait sa marche progressive.

Sur deux points la commission proposait quelques modifications fiscales qui furent votées : élévation de 0,50 à 1 0/0 du timbre sur les effets publics étrangers qui, pour le seul deuxième semestre de 1863, avait rapporté 800.000 francs, sur 81.000 titres d'une valeur nominale de 160 millions ; et renonciation à partir du 1er juillet 1865 au second décime sur l'enregistrement, en considération de l'indemnité mexicaine promise par le traité de Miramar. Sur ce point même ses vœux furent plus qu'exaucés : à peine ce traité eut-il été conclu (10 avril 1864) que l'Empereur, impatient de faire quelque chose qui pût réconcilier l'opinion publique avec le Mexique, s'empressa de proposer à Fould une importante diminution d'impôts « grâce à l'heureuse solution des affaires mexicaines » ; il songeait à abolir le second décime de l'enregistrement (produit 26 millions) dès le 1er juillet 1864, soit une perte de 39 millions jusqu'à la fin de 1865. La commission pensa toutefois que l'équilibre budgétaire en serait altéré, que cette considération devait primer toutes les autres, et on décida seulement qu'à partir du 1er juillet 1864 il ne serait perçu que moitié de ce second décime.

La discussion, du 6 au 26 mai, roula surtout sur cette grosse question du bilan financier du régime impérial. Elle donna lieu à un célèbre discours de Thiers le 6 mai, qui refit toute l'histoire financière du second Empire en la rapprochant de celle des régimes précédents, pour faire ressortir à la charge de l'Empire un excès de prodigalité et une méconnaissance grave des règles les plus élémentaires de la prudence ; sa thèse était, et ce sera celle qu'il développera désormais toutes les fois qu'il abordera ce sujet, que le budget avait été morcelé en plusieurs morceaux, ordinaire, extraordinaire, services spéciaux, budget sur ressources spéciales, budget rectificatif, afin que les yeux du public ne fussent point frappés de son énormité ; mais la réalité était que les budgets se balançaient entre 2.200 et 2.300 millions, que les ressources ne dépassaient pas 1.900 millions, que chaque année creusait donc le déficit, que la France devait regretter les 1.500 millions (1.494 en moyenne pour les années 1843 à 1847) des budgets de Louis-Philippe, ou même les 1.500 millions de 1851. A l'appui de cette assertion il citait des chiffres : 1.500 millions de dépense en 1851, 2.136 de prévus pour 1865 ; la dette publique et les dotations passant de 398 à la première de ces

dates à 699 à la seconde ; la guerre, de 307 à 385 ; la marine, de 97 à 153 ; la justice, de 27 à 33 ; les cultes, de 42 à 48 ; les affaires étrangères de 8 à 13 ; l'intérieur, service général, de 31 à 52 ; tout cela pour accroître l'éclat du pouvoir ! Les administrations centrales des divers ministères qui coûtaient 12 millions en 1851 en coûtaient maintenant 18, et les petits employés n'avaient nullement bénéficié de cette augmentation ; le Conseil d'Etat coûtait jadis 800.000 fr., maintenant 2.300.000 ; les agents politiques à l'étranger, 3.300.000 et 6.600.000 ; les préfets et sous-préfets, 2.600.000 et 5.300.000 ; la police, 1.500.000 et 7.616.000. Se séparant d'ailleurs en cela, et de la façon plus nette, des autres membres de l'opposition, et aussi de quantité d'autres, écrivains, journalistes, qui, sans être tous de l'opposition, blâmaient les dépenses militaires, il ne demandait aucune réduction de l'effectif : ce n'était pas trop de 400.000 hommes, c'était même plutôt trop peu, car avec 400.000 hommes, tout au plus pouvait-on compter sur 250.000 hommes prêts à entrer en campagne (l'avenir ici, ne devait que trop lui donner raison), et la seule économie qu'il crût possible sur la guerre était la suppression de la garde impériale, qui coûtait 12 à 13 millions de plus qu'un nombre égal de troupes de ligne. Mais sur tous les autres points de grandes économies étaient à faire ; il était absurde, il était ruineux d'emprunter chaque année 2 à 300 millions pour donner aux budgets une apparence d'équilibre. « Si la liberté, disait-il en terminant, a tous les torts qu'on lui prête, du moins coûte-t-elle cher à remplacer » ! Le 10 mai Berryer ne fut pas moins agressif. Il rappela la belle situation des finances sous la Restauration, le 3 0/0 atteignant 80 sous Louis-Philippe et tombé maintenant à 66,50, s'étendit en éloges de l'amortissement, auquel on avait enlevé de 1852 à 1865 1.600 millions, propriété cependant des créanciers de l'Etat. Le respecter serait un moyen d'être moins dépensier : quand on peut dépenser sans faire appel au crédit public on est plus tenté de le faire avec excès. Plus justement il affirma qu'on n'avait rien à attendre de l'illusoire ressource des indemnités mexicaines ; et tirant argument d'une moins-value qui venait se produire sur le premier trimestre de 1864 il avertit le gouvernement de moins compter sur ce développement de la richesse publique qui était son grand argument, car il n'était pas durable et quelque lassitude se manifestait déjà.

L'Empire fut défendu par Calley-Saint-Paul, qui reprocha à la monarchie de juillet d'avoir surtout donné à l'Europe la garantie de sa faiblesse et appela le gouvernement parlementaire le plus cher et le moins glorieux de tous les gouvernements ; puis par O'Quin et Vuitry. Le premier, dans une discussion de chiffres fort intéres-

sante, s'appliqua à démontrer que les augmentations et les diminutions ou suppressions d'impôts depuis 1848 se balançaient exactement et que par conséquent les augmentations de produit, qui étaient énormes et se chiffraient rien que pour les impôts et revenus indirects par près de 400 millions (1.228, sans doute, en 1864 contre 851 en 1853, 1.094 en 1859), provenaient du développement de la richesse publique, et cette allégation était rigoureusement exacte ; que depuis 1847 les traitements des fonctionnaires, loin de s'être accrus dans une proportion correspondante à l'augmentation du prix des choses, étaient restés au-dessous (et ici encore il était dans le vrai), et que si les services des ministères qui coûtaient 694 millions en 1847 et 582 en 1853 (1) étaient prévus pour 807 en 1865, cela ne pouvait pas s'appeler de la prodigalité ; que les services civils dotés de 255 millions en 1847, de 277 en 1853, l'étaient maintenant à peine de 288 et qu'on se plaignait plutôt qu'ils ne le fussent pas davantage ; qu'en 1860 il y avait eu pour 172 millions de crédits supplémentaires et que le découvert s'était élevé à 119 millions ; en 1861, 360 millions de crédits et 165 de découvert, réduit par la conversion à 8 ; en 1862, 231 millions de crédits dont 105 à la charge de l'expédition du Mexique, 34 millions seulement de découvert, et que sans le Mexique il y aurait eu au lieu de découvert 73 millions d'excédent ; que 1863 aussi, autant qu'on pouvait jusqu'ici en connaître les résultats, aurait 222 millions de crédits supplémentaires dont 127 pour le Mexique, sans lequel cet exercice se solderait par 84 millions d'excédent ; que par conséquent l'amélioration était constante, très marquée, et que le superéquilibre était certain le jour où le Mexique cesserait de peser sur nos budgets. Il n'y avait donc nullement lieu de s'inquiéter. Oubliait-on d'ailleurs que depuis 1852 des milliards de valeurs avaient été créés par le travail, que l'aisance générale s'était développée dans d'énormes proportions, et que quand on veut mesurer le poids réel d'une dette publique son chiffre n'est pas la seule chose dont il y ait à tenir compte ; que la richesse du pays qui la supporte est un élément encore plus important d'appréciation ? Vuitry rappela, pour réduire à sa juste valeur le pessimisme de Thiers, ce discours du 25 janvier 1848 où l'ancien ministre avait fait un si sombre tableau des finances de la monarchie de juillet, dénoncé les *folies de la paix*, présagé des catastrophes, averti qu'avec un budget de 1.580 millions on prenait le chemin des abîmes : il n'y avait donc pas trop à s'émouvoir de ses sinistres prophéties. Les crédits supplémentaires n'avaient pas été

---

(1) Tous ces chiffres, avancés trop à la légère, sont d'une exactitude contestable : Cf. p. 329.

inconnus sous ce gouvernement, pas plus que sous aucun autre, mais précisément ils tendaient depuis 1861 à devenir moins considérables. Même avec le Mexique les dépenses totales n'avaient jamais atteint les 2.300 millions dont Thiers avait parlé. 1847 avait été réglé à 1.629 millions, 1861 à 2.170, soit 541 millions seulement de différence et entre ces deux dates la richesse avait marché à pas de géant. L'amortissement dont on faisait un crime au gouvernement impérial d'avoir affecté les fonds à d'autres usages que le rachat des rentes, avait été bien avant lui, et notamment sous la monarchie de juillet, consacré en grande partie à des travaux ou aux dépenses ordinaires du budget ; et maintenant il tendait à l'être aux dépenses extraordinaires, signe indubitable d'une situation prospère et aisée. Et il retraçait le tableau de tous les bienfaits, de tous les progrès, qu'avaient procurés à la France ces dépenses sur lesquelles on portait un jugement trop sévère, car elles avaient été productives et n'avaient jamais été exagérées.

Une circonstance particulière à l'année 1864 pouvait jusqu'à un certain point justifier des pronostics fâcheux : c'étaient les moins-values (1) causées sur une branche importante de perception, les sucres, par le changement de législation qu'introduisait, au moment même où se déroulaient ces débats, la loi du 7 mai 1864 sur les sucres, applicable à partir du 15 juin (2). On avait prévu pour 1864 134 millions de droits sur 322.315.000 kilos de sucre, dont 34 à restituer pour exportation de 78 millions de kilos : donc 100 millions de net pour le Trésor. Or la consommation s'alimenta en partie de sucres déjà acquittés en 1863, l'exportation se monta à 110 millions de kilos et le produit net pour le Trésor tomba à 65 millions de francs ; le total des revenus indirects prévu pour 1.228 millions en 1864 tomba à 1.176, et, pour une seconde fois depuis l'Empire, exception fut faite à la règle de la progression continue des rendements. Il n'en résulta d'ailleurs aucun déficit bien sensible : la loi du 30 mai 1868 régla le budget ordinaire de 1865 à 1.771 millions en recette, 1.771.913.591 en dépense (3).

---

(1) Encore ignorées d'ailleurs au moment où se discutait le budget de 1865.

(2) Cette loi abolissait le régime des drawbacks ou primes à la sortie, qui risquaient toujours de rompre l'équilibre des budgets par des demandes dont il était impossible de prévoir l'étendue, affranchissait des droits d'importation des sucres destinés à la réimportation, et substituait au paiement des droits des engagements cautionnés.

(3) Mais avec le budget extraordinaire (recettes 187.633.064, dépenses 238.485.357) le résultat général de l'exercice 1864 fut un excédent de dépense de 51.765.610, mis provisoirement à la charge de la dette flottante et destiné à grossir les découverts du Trésor.

Budgets de 1866. — L'effet transitoire de la loi des sucres une fois produit, les choses reprirent leur marche accoutumée, l'accroissement ordinaire de la consommation reprit son cours, et la commission du budget de 1866 put constater dès les premiers mois de 1865 que la perturbation de l'année précédente ne durerait pas. Aussi le projet de budget de 1866 présenté le 16 février 1865 et évaluant les dépenses ordinaires à 1.700.755.015, les recettes à 1.702.366.837, fut-il calqué sur celui de 1865 à cette différence près qu'une prochaine annulation de rentes possédées par l'amortissement, et portées dans les budgets à la fois en recette et en dépense, entraînait sur les chiffres votés pour 1865 une diminution purement apparente d'environ 50 millions (1). Au budget ordinaire s'ajoutaient 236.235.318 de dépenses sur ressources spéciales (départements et communes), 105.530.524 de services rattachés pour ordre au budget, et 151.718.800 de dépenses extraordinaires, en tout 2.196.776.932, tout juste couverts par 2.193.473.678 de recettes, parmi lesquelles figuraient 129 millions tirés de l'amortissement et 25 millions de l'indemnité mexicaine. La situation au Mexique paraissait alors favorable : on remportait des succès, on allait bientôt apprendre la prise d'Oaxaca (9 février 1865) qui marqua l'apogée de la carrière militaire de Bazaine ; le discours du trône, le 15 février, laissa entrevoir la prochaine rentrée en France de l'armée, à laquelle on pourrait élever un nouvel arc de triomphe avec ces mots : A la gloire des armées françaises pour les victoires remportées en Europe, en Asie, en Afrique, en Amérique ; l'Adresse du Corps Législatif se félicita des résultats obtenus au Mexique grâce à la valeur de nos soldats, à la sagesse du souverain et au concours des populations, en ajoutant qu'il était heureux que de tels succès préparassent le retour prochain de nos troupes. Un rapport très optimiste de Fould sur la situation des finances portait que les découverts étaient réduits à 660 millions, prochainement atténués d'ailleurs par un solde de 15 millions de l'emprunt, par une perception de 50 millions de droits en retard sur les sucres, par 54 millions à réaliser sur les rentes mexicaines, que la dette flottante n'était plus que de 808 millions au lieu de 934 au 1er janvier 1864, que des diminutions allaient se faire sur les dépenses extraordinaires de la guerre et de la marine ; et contrairement à des bruits qui couraient il ne parlait pas d'emprunt pour des travaux publics.

Fort peu impressionnée par ces nouvelles rassurantes auxquelles elle ne croyait pas, l'opposition reprit en 1865 la lutte qu'elle avait soutenue en 1864. Cette fois encore Thiers (2 juin) mena l'attaque

(1) Le chiffre des rentes annulées par la loi du 28 juin 1865 fut de 65.821.388.

contre ce torrent de prodigalité, cette contagion de l'entraînement, à laquelle ni le gouvernement ni ses agents ne pouvaient plus résister ; cette complication de budgets ordinaires, extraordinaires, spéciaux, sur ressources spéciales, rectificatifs, imaginée pour dissimuler la somme totale arrachée au pays et pour faire croire qu'on ne dépensait que 1.750 millions quand on en dépensait tout près de 2.300 (1) ; il dit que suspendre l'amortissement c'était spolier les rentiers qui, s'ils veulent réaliser leurs rentes, n'en trouvent plus que 67 à la Bourse pour 84 qu'ils ont prêtés, qu'il n'était pas sérieux après l'avoir porté en dépense de le porter ensuite en recette. Mais on était obligé de prendre 187 millions à cet amortissement pour avoir un semblant d'équilibre, que d'ailleurs on n'obtenait pas, car il était chimérique de compter sur les indemnités mexicaines, qu'on n'aurait pas plus en 1866 qu'en 1865. Est-ce une situation financière, disait-il, dans laquelle on puisse persévérer en conscience ? Vous n'avez que 1.900 et quelques millions de recettes sûres et 2.086 millions de dépenses aux budgets ordinaire et extraordinaire de 1866 : il faut nécessairement s'arrêter dans cette voie. Et comme Garnier-Pagès avait parlé de réduire l'impôt du sel, d'abolir le double décime, timbre sur les journaux, et d'y substituer l'impôt sur le revenu, le plus approprié aux facultés réelles du contribuable, le plus conforme aux règles de l'équité, Thiers s'éleva avec une extrême énergie contre cette superstition démocratique : l'impôt sur le revenu loin d'être pour le peuple français un soulagement serait une tyrannie dangereuse, qui causerait plus de mal encore à lui qu'à ceux à qui cet impôt paraîtrait s'adresser ; c'était dans une renonciation à un système de dépenses démesurées qu'il fallait chercher le salut, sinon on marchait à l'abîme, à la banqueroute. Le mot était grave, mais ne causa point, du moins tout d'abord, de scandale : la Chambre, dit Schneider qui présidait, ne l'a pas pris au sérieux puisqu'elle l'a laissé passer sans rien dire. Mais quatre jours après, le 6 juin, Thiers ayant dit en termes plus mesurés qu'on marchait vers une situation où l'accomplissement des engagements serait impossible, Schneider protesta : « Du moment, dit-il, que l'honorable M. Thiers insiste quoique en changeant le mot, je dirai que

(1) Cependant l'addition la plus simple suffisait pour faire connaître ce total à quiconque désirait le connaître, et la séparation des dépenses de l'Etat et de celles des départements, dont la réunion avait toujours donné lieu à quantité de confusions et d'erreurs, était à louer plutôt qu'à critiquer. Le budget extraordinaire, lui, est toujours un mal, puisqu'il est toujours une atteinte à la règle essentielle de l'unité budgétaire ; ici ses inconvénients étaient diminués parce qu'il ne traînait pas (du moins régulièrement) d'emprunt à sa suite.

la France accomplit toujours ses engagements, et qu'il n'est permis à personne de mettre cela en doute ».

Personne ne pouvait sérieusement le mettre en doute, en effet, et de semblables exagérations d'expression dépassaient trop la mesure pour être dangereuses. Toujours très sévère pour les gouvernements dont il ne faisait point partie Thiers cédait trop au désir de blâmer, et certaines de ses critiques tombaient à faux. Mais là où l'opposition ressaisissait l'avantage, là où les O'Quin, les Vuitry, les Rouher, étaient forcés de se servir d'arguments bien fragiles, pour ne pas dire plus, c'était lorsque la discussion se portait sur les malheureuses affaires du Mexique et que les avocats du pouvoir étaient amenés, après avoir pris la défense du budget français, qui était défendable, à prendre aussi celle du budget mexicain, qui ne l'était pas. Ils ne pouvaient pas cependant s'en dispenser, les deux étant maintenant tellement mélangés ensemble qu'il fallait démontrer que le Mexique était solvable pour prouver que le budget français était équilibré. Les fautes s'enchaînent les unes les autres : après avoir commis celle d'aller au Mexique le gouvernement était maintenant forcé, pour tâcher de ramener l'opinion nettement hostile, de paraître croire au succès. C'est ainsi que les emprunts mexicains ont été amenés à prendre dans notre histoire financière une place infiniment regrettable.

Emprunts mexicains. — Lorsque l'archiduc Maximilien se fut décidé à accepter la couronne le premier usage qu'il fit de son fragile pouvoir fut (et d'ailleurs agir autrement ne lui était pas possible) de contracter un emprunt. La convention de Miramar, du 11 avril 1864, stipulait pour la France une indemnité de 270 millions de francs pour frais de son expédition jusqu'au 1er juillet 1864 ; ensuite le nombre des Français serait réduit le plus tôt possible à 25.000, et le Mexique paierait leur solde et leur entretien à raison de 1.000 francs par an et par homme en moyenne. L'emprunt indispensable, tant pour faire face à ces frais que pour les dépenses d'établissement du nouvel empire, fut immédiatement ouvert par décret de Miramar ; c'était un emprunt en rentes 6 0/0 émises à 63. Des 18.696.000 fr. de rente qui furent créés, 12.096.000 furent souscrits, presque uniquement en France, fort peu en Angleterre malgré les conditions exceptionnellement avantageuses que Fould crut nécessaire de faire à la maison Glyn et aux autres détenteurs anglais d'un emprunt mexicain de 1851, en souffrance depuis 10 ans. Cette souscription, du 18 au 23 avril, devait produire un capital de 127 millions environ, mais ce capital fut réduit par les frais et commissions à 95.750.000 ; sur quoi 23.653.780 furent abandonnés à la créance anglaise, 25 mil-

lions restèrent à Paris, à la Caisse des dépôts et consignations, sous la surveillance d'une commission internationale composée de un Français (de Germiny, président), un Anglais et un Mexicain, pour garantir deux ans du paiement des intérêts et de l'amortissement. Le reste — d'où était encore à déduire une forte somme pour les dettes personnelles de Maximilien, — dut lui suffire pour installer son gouvernement, faire face aux dépenses du corps d'occupation français, etc. Les 6.600.000 francs de rente non placés, faisant un capital approximatif et d'ailleurs purement fictif de 66 millions, furent laissés à la disposition du gouvernement français, à valoir jusqu'à concurrence de 54 millions sur l'indemnité de 270 millions qui lui était promise et, pour 12 millions, pour payer les indemnités dues à des Français lésés dans leur commerce ou leurs possessions au Mexique, première raison, ou, si l'on veut, premier prétexte de l'expédition. Un prince habile et économe n'aurait pas pu lui-même suffire à tant de besoins avec si peu de ressources et Maximilien n'avait aucune de ces qualités ; il fut bientôt réduit à solliciter de nouveau le crédit ; de nouvelles ressources, dit le *Moniteur* en adoucissant singulièrement les choses, étaient nécessaires pour compléter l'œuvre de la conquête. Par une chance — heureuse ou malheureuse selon le point de vue auquel on voudra se placer — ce nouvel appel fut lancé au lendemain d'une séance (10 avril 1865) où le Corps Législatif avait entendu, avec plus d'attention qu'il n'en méritait, un discours de Corta qui revenait du Mexique plein d'enthousiasme, faisant du pays et de ses inépuisables ressources une description idyllique, qui ne fut pas sans quelque effet sur les esprits, et sous l'impression aussi d'un discours de Rouher (11 avril) qui abonda trop dans le même sens que Corta ; et avant, au contraire, que ne parvinssent en France la nouvelle de la capitulation de Lee et de la fin de la guerre de sécession (9 avril), bien triste présage pour la durée de l'empire mexicain, ainsi qu'un rapport de Bazaine du 18 avril où la fragilité du trône de Maximilien était affirmée et démontrée en termes tels qu'il n'était plus possible de conserver encore des illusions. Mal éclairé donc encore, fortement influencé par Fould, qui déploya en cette affaire beaucoup d'habileté, trop d'habileté, par un syndicat de banquiers, Pinard, Blount, Hottinger, Seillière, Erlanger, etc., par l'appui déclaré que lui donnait le gouvernement français en ouvrant aux souscriptions les guichets de ses receveurs et de ses percepteurs, le public fit à ce second emprunt moins mauvais accueil qu'on eût pu le penser ; il souscrivit même avec tant d'empressement les 22 et 23 avril que les souscriptions du 24 furent soumises à réduction de 1/10e, et les 500.000 obligations de 500 francs, émises à 340, productives d'un intérêt de 6 0/0 et remboursables en

50 ans au maximum, avec des lots se montant à 3 millions par an, furent donc placées. Mais les 170 millions que cette souscription aurait dû donner furent loin de passer dans le Trésor de l'empire mexicain ; les commissions des banquiers furent énormes : le gouvernement mexicain ne reçut que 300 fr. par titre : d'autres prélèvements aussi obtenus par quantité de créanciers qui étaient aux aguets, réduisirent singulièrement la part de Maximilien qui a prétendu n'avoir reçu que 96 à 97 millions ; quel que soit le chiffre, son insuffisance était notoire en présence de l'énormité des besoins et de la lourdeur de la charge ; le Mexique aurait à rembourser en 50 ans 400 millions pour les 170 qu'il aurait dû recevoir et qu'il était d'ailleurs très loin d'avoir reçus. Puis par convention du 23 août 1865 — très postérieure donc, il importe de le rappeler, à la mort de Morny qui avait eu lieu le 4 mars — le banquier Jecker obtint de la faiblesse du gouvernement mexicain et des complaisances intéressées de son ministre des finances César fixation à 27.703.770 de sa trop fameuse créance, au lieu des 75 qu'il avait eu d'abord l'audace de réclamer ; et en dépit de l'opposition formelle du gouvernement français il réussit le 15 septembre 1865 à se faire remettre 12.660.000 représentant les deux premiers termes du paiement convenu. Ruiné par ses fautes et par ses prodigalités autant que par son impuissance l'empire mexicain tomba vite dans l'impossibilité de tenir envers la France ses engagements, et de pénibles discussions d'argent avec elle attristèrent encore la lugubre histoire de ses dernières convulsions en 1866 et 1867. Il fallait au gouvernement français un bien grand besoin d'affecter encore quelque confiance pour inscrire encore en 1866 dans le projet de budget extraordinaire pour 1867 une somme de 7.500.000 pour les indemnités mexicaines. C'est la dernière fois que l'on inscrivit quelque chose. Les sommes considérables englouties dans cette expédition déplorable étaient définitivement perdues ; seules avaient été recouvrées les sommes convenues pour l'entretien des troupes françaises en 1864 et 1865 et ce qu'on put tirer des douanes mexicaines dont une convention du 30 juillet 1866 délégua moitié aux autorités françaises, juste au moment où les ports du golfe du Mexique retombaient pour la plupart au pouvoir des juaristes. Thiers avait donc dit vrai quand il avait dit dans son discours du 6 juin qu'il était mathématiquement impossible qu'on obtînt du Mexique 25 millions en 1865 et autant en 1866 et qu'un budget faisant état de cette irrécouvrable ressource était un budget en déficit.

Quant aux 54 millions en rentes mexicaines 1864 restés en France, conversion en fut faite en octobre 1865 (comme d'ailleurs de toutes les rentes de l'emprunt 1864) en obligations deuxième série, iden-

tiques à celles de l'emprunt d'avril précédent. On essaya d'en tirer quelque argent en les cédant par traité du 28 septembre 1865 à un syndicat de banquiers à la tête duquel était M. Pinard, du Comptoir d'Escompte, au prix de 300 fr. : prix raisonnable, car en ce moment les obligations mexicaines 1865 se soutenaient encore à 318 en moyenne en octobre, même à 326 en décembre, 313,50 en janvier 1866 ; mais Pinard, peu confiant, à trop juste raison, en l'avenir, stipula paiement en 12 termes (bientôt même on substitua 18 à 12), de mois en mois, jusqu'au 7 avril 1867, avec faculté de résiliation à tout moment en cas d'événements de force majeure pouvant rendre le Mexique insolvable. Les 142.857 obligations appartenant au Trésor français lui auraient donc, dans l'hypothèse insoutenable de la durée et de la solvabilité de l'empire mexicain, rapporté 42.857.000 fr. : il fut très loin de les recevoir, appel à la clause de résiliation ayant été fait dès le 7 mai 1866, et il n'eut que 14.287.000.

Une note du *Moniteur* du 25 juin 1867 a présenté ainsi le compte au point de vue financier de l'expédition du Mexique ; recettes, 12.500.000 en 1864 (moitié, pour le second semestre, de l'indemnité annuelle de 25 millions), 25 millions en 1865 ; 14.287.000 provenant de la négociation de 47.625 obligations mexicaines ; arrérages et redevances divers, 8.100.000 ; remboursement sur les dépenses faites pour le chemin de fer de la Vera Cruz, 1.500.000 ; prélèvement sur les douanes mexicaines, 588.000 ; total, 61.975.000. Dépenses, de 1861 à 1867, pour la guerre 231.990.000 ; marine, 116.873.000 ; finances 14.302.000 ; total 363.155.000, étant observé que la portion afférente au Mexique dans un crédit de 31.713.000 pour divers armements extraordinaires de la marine ne pouvait pas être exactement calculée. La version gouvernementale a donc été que les frais de cette expédition déplorable pouvaient être de 302 millions au minimum ; l'opposition a généralement allégué 600 millions (1) : chiffres tous deux suspects d'exagération en sens contraire : l'impartialité commande de diminuer l'un, d'augmenter l'autre. — Les souscripteurs des emprunts mexicains pouvaient jusqu'à un certain point réclamer leur part des recettes qui avaient été réalisées ; un certain dédommagement en rentes françaises devait leur être accordé par la loi de finances de 1868 (voir plus loin).

Vote du budget de 1866, programme de réformes. — Le 24 juin le budget de 1866 fut voté ; 1.699.901.837 en recettes, 1.698.333.490 en dépenses ; il avait été allégé d'un vaste programme de travaux

---

(1) Tel est le chiffre allégué par Thiers dans ses discours des 9 et 10 juillet 1867. Jules Favre s'est laissé aller à dire, dans une interruption, 1 milliard.

publics auquel on renonça pour ne pas se laisser entraîner dans une dangereuse aventure d'aliénation de forêts nationales, allégé aussi d'un crédit de 6 millions qui avait été demandé pour construction d'un nouvel hôtel des postes et que le Corps Législatif, en veine d'économies, refusa formellement, et d'autre part privé des médiocres produits de l'impôt sur les chevaux et voitures, qui suscitait beaucoup de mécontentements pour une faible somme de 2.700.000 et qu'on aima mieux supprimer entièrement que transformer en impôt communal. A ce budget ordinaire s'ajoutaient le budget sur ressources spéciales, de 233.085.316 en recette et en dépense, le budget des services spéciaux de 105.530.524, et enfin le budget extraordinaire, 151.805.011, destiné surtout à des travaux de routes, ponts, canaux, chemins de fer et à la garantie d'intérêts, et alimenté notamment par 95 millions et demi pris sur l'amortissement, 22 millions tirés de la caisse de dotation de l'armée et 25 millions à recevoir du Mexique ; en tout 2.188.754.541. Les dépenses d'Etat étaient loin, comme on sait, d'atteindre ce total imposant puisqu'il aurait fallu d'abord, pour les apprécier exactement, en soustraire le budget sur ressources spéciales, ce que ne faisait pas assez Thiers quand il voulait donner l'impression que le budget de la France s'élevait à 22 ou 2.300 millions ; mais il était dans le vrai quand il mettait en regard de cette grosse somme certaines ressources qu'il appelait équivoques, comme l'indemnité mexicaine ou les 22 millions de la caisse de dotation de l'armée, ou de légitimité contestable comme les fonds pris sur l'amortissement. Puis autre chose était un budget voté et un budget réglé. Et précisément, au même moment, la loi du budget rectificatif de 1865 accordait des suppléments de crédit de 8.539.280 pour le budget ordinaire et 74.453.832 pour le budget extraordinaire. Sans doute l'amélioration était sensible par rapport à 1863 où il avait été voté 127 millions au budget rectificatif, à 1864 où il en avait été voté 137 ; mais il n'en restait pas moins que l'équilibre était encore éloigné.

Très désireux de l'obtenir Fould préparait pour 1866 des économies et des améliorations importantes. Depuis longtemps, depuis la Restauration, une campagne était menée contre les avantages excessifs accordés aux receveurs généraux, et de nombreuses propositions de suppression ou de diminution de leurs fonctions avaient été faites ; le grand argument était que depuis que le crédit public offrait des ressources immenses l'utilité de ces hauts fonctionnaires, jadis très grande, avait bien diminué. Rien cependant n'avait encore été fait. Fould osa une simplification considérable ; un décret du 21 novembre 1865 unit les fonctions de receveur et de payeur général et créa dans chaque département un fonctionnaire

unique sous le nom de trésorier-payeur général. Les trésoriers-payeurs généraux étaient divisés en trois classes aux traitements fixes de 6.000, 9.000 et 12.000, plus leurs commissions ; c'était, outre la suppression d'un rouage inutile, une économie évaluée à 2.538.619 dans le budget des finances. Dans son rapport à l'Empereur du 20 décembre 1865 où il faisait ressortir avec fierté que les dépassements de crédits étaient tombés de 231.357.534 en 1862 à 221.478.553 en 1863, 135.070.321 en 1864, 82.843.112 en 1865, Fould en faisait espérer d'autres plus considérables : 9 millions sur les services civils dont 3 1/2 encore sur les finances, 7 sur la marine, 14 sur la guerre, 30 en tout, réduites, il est vrai, à 26 1/2 par l'inscription de quelques nouvelles dépenses inévitables. Mais surtout il annonçait un changement budgétaire bien plus considérable encore, le rétablissement d'un amortissement véritable et la fin de cette comédie, indigne d'un gouvernement sérieux, qui consistait à consacrer une grosse somme à un soi-disant amortissement puis à la reprendre aussitôt, à en faire une recette, et à l'affecter aux divers services du budget. Déjà une loi du 28 juin 1865 venait d'annuler 65.821.388 francs de rentes appartenant à la Caisse d'amortissement et s'ajoutant à la dotation, laquelle s'élevait maintenant à 122 millions, grâce à l'augmentation toujours régulièrement faite de 1 0/0 à chaque emprunt nouveau, par attachement quasi superstitieux à la lettre d'une loi dont l'esprit était continuellement violé. Ç'avait été un premier pas de fait vers le retour à une sincérité administrative dont on ne s'était que trop écarté. Restait à éliminer la part de fiction qui subsistait encore et à rendre, dans la mesure modeste que les circonstances rendaient possible, de la réalité à la très utile institution de l'amortissement.

Budget de 1867. — Rétablissement de l'amortissement. — Ce fut la grande nouveauté du budget de 1867, présenté le 23 janvier 1866, et à qui la suppression des 122 millions (même 127 millions) de l'amortissement, et des économies notables dans la guerre (suppression des cadres de 220 compagnies, de 40 escadrons et de 40 batteries) (1) donnaient une physionomie différente de celle des budgets précé-

(1) Suppressions accueillies par l'opinion comme un grand progrès, comme une grande victoire, tant la persuasion était alors universelle dans les sphères officielles que l'armée était très forte, et dans le monde de l'opposition qu'elle était trop forte. Un écrivain du *Correspondant* (février 1866), approuvant fort ces réformes, leur reprochait toutefois d'être insuffisantes, parce qu'après elles le passage de l'état de paix à l'état de guerre resterait aussi aisé ; il aurait voulu un système de désarmement rendant ce passage plus difficile et par là même affranchissant les autres puissances de charges très onéreuses (!).

dents. Le budget ordinaire, de plus de 1.691 millions (chiffre rectifié) pour 1866, tombait à 1.524 ; la dette publique et les dotations, allégées de 140 millions, tombaient de 644.196.292 à 503.921.772 ; les services généraux des ministères ne demandaient plus que 777 1/2 au lieu de 808, et en particulier la guerre que 326 au lieu de 346, la marine que 145 au lieu de 152. Diminué aussi le budget extraordinaire, 133 millions au lieu de 150. Comme d'autre part la dette flottante, de 934 millions au 1er janvier 1864, de 808 au 1er janvier 1865, n'était plus que de 760, le budget de 1867 semblait satisfaisant, et devait fermer la bouche à ceux qui accusaient l'Empire de prodigalité et d'imprudence. Les services spéciaux restaient à peu près au même niveau, 105 millions 1/2 pour 1866, 108 1/2 pour 1867 : le budget sur ressources spéciales passait de 233 à 245.878.000. Mais un 5e budget apparaissait, celui de la Caisse d'amortissement, réorganisée, ressuscitée, améliorée, chargée enfin de reprendre l'œuvre qui pour rester dans la correction financière n'aurait jamais dû être interrompue : ses 75 millions doivent être ajoutés à tous ceux qui précèdent pour donner l'idée exacte de la dépense totale ; tout compris elle allait être de 2.082 millions environ, soulagement notable d'ailleurs, par rapport aux 2.188 du ou des budgets de 1866 : surtout point de départ de ce qui pouvait être une ère d'assainissement pour nos finances.

Car c'était certes une grande amélioration que la rupture avec ce que du Miral appelait avec raison une anomalie contraire à la dignité du gouvernement, obligé de venir chaque année demander un bill d'indemnité pour consacrer ce que l'on pourrait appeler « une violation légale de la loi » et que la reconstitution d'un amortissement reposant sur cette idée juste, et précédemment trop perdue de vue, qu'une condition essentielle pour qu'un amortissement soit respecté et par conséquent soit efficace, est qu'il ne dépasse pas les possibilités budgétaires. Cette condition était réalisée dans la nouvelle Caisse d'amortissement, dont le projet fut présenté en même temps que le budget de 1867 et voté le 11 juin par 233 voix contre 21, 15 jours avant le budget lui-même, voté le 27 juin par 238 contre 14. L'idée essentielle était de donner à cette Caisse le revenu net des forêts de l'Etat, dotation naturelle d'une Caisse d'amortissement, et en même temps moyen détourné d'écarter définitivement certain projet d'aliénation générale des forêts de l'Etat pour remboursement de la dette, qui avait été reçu avec beaucoup de défaveur : le produit des coupes extraordinaires autorisées par les lois ; la nue propriété des chemins de fer, et, en attendant qu'ils fissent retour à l'Etat à l'expiration des concessions, la perception de l'impôt du 10e sur le prix des places des voyageurs et du transport des marchandises ; la

part revenant à l'Etat sur les bénéfices de l'exploitation, dans les cas où il y aurait lieu à partage ; les bénéfices réalisés par la Caisse des dépôts et consignations ; les arrérages des rentes rachetées par la Caisse elle-même (1) ; d'autre part de mettre à sa charge les garanties d'intérêts et diverses autres annuités devant diminuer avec les années et cesser entièrement en 1890 ; en un mot des revenus destinés à croître et des charges destinées à décroître, choix d'une incontestable habileté.

L'exposé des motifs retraça toute l'histoire, en France et en Angleterre, de cette grande institution financière et examina à fond toutes les questions qui s'y rattachent (2). Le moment était venu, maintenant que la dette s'était beaucoup accrue et que les 7/8es de cette dette se composaient d'un fonds sans doute pour très longtemps au-dessous du pair, de rendre à l'amortissement son activité, mais en adoptant des règles nouvelles qui s'imposeraient avec une autorité d'autant plus grande qu'elles seraient plus dégagées de toute exagération et de toute fiction. Il n'était pas possible de conserver un fonds de dotation de 122.773.876 ; ce serait imposer aux contribuables une charge trop lourde et retarder indéfiniment l'exécution des travaux publics commandés par l'intérêt du pays. Mais il était possible de lui attribuer des ressources importantes avec la garantie résultant d'un budget spécial, ressources bien modestes, trop modestes dans le présent, plus considérables dans l'avenir, suffisantes dès maintenant pour permettre dès 1867 des rachats de rentes pour une

(1) A quoi il faut ajouter, pour être complet, les excédents de recettes du budget.

(2) Voici (Compte général des finances 1865) le bilan des recettes de la Caisse d'amortissement depuis 1816 jusqu'au 1er janvier 1865 : 4.502.918.000. 1.677.453.546 avaient été employés en rachat de rentes et avaient racheté 44.540.978 francs de rente 5 0/0, 36.652.060 de 3 0/0, 1.386.287 de 4 1/2, 838.738 de 4 0/0, soit en tout 83.418.063. — Les réserves de l'amortissement s'étaient montées du 1er juillet 1833 au 31 décembre 1866 à 3.082.581.382, sur quoi il avait été consolidé en 4 0/0 15.294.420 francs de rente, en 3 0/0 114.834.750 ; en tout 130.129.140 francs de rente, pour un capital de 2.966.229.828. 116.626.851 de Bons avaient été restitués au Trésor. Les 130 millions de rentes avaient été annulés en exécution des lois suivantes :

4 décembre 1849.	46.441.057
9 juin 1857	4.000.000
19 juin 1857.	5.021.700
14 juillet 1860.	2.920.615
28 juin 1865.	63.354.025
11 juillet 1865.	8.391.743
	130.129.140

somme de 25 millions ; rachats qui porteraient uniquement sur le 3 0/0, la caisse des retraites de la vieillesse, qui opère avec 10 millions environ, étant obligée d'employer ses fonds à l'achat de rentes donnant l'intérêt le plus élevé, c'est-à-dire du 4 ou du 4 1/2. Jusqu'en 1877 la conservation des rentes rachetées serait obligatoire. En proposant cette loi au Corps Législatif, le gouvernement, disait l'exposé des motifs ne se dissimule pas « que la bonne situation des finances est la condition nécessaire de l'efficacité des mesures qui vous sont soumises ; il n'y a pas de bon système d'amortissement si les recettes de l'Etat n'excèdent ses dépenses. Ce qui caractérise surtout les combinaisons que vous avez à examiner c'est qu'elles ne compromettent pas l'équilibre des budgets ; l'amortissement fonctionnera en 1867 avec des ressources distinctes qui laissent au budget de l'Etat 10 millions d'excédent de recette ». Le rapport de la commission, œuvre fort remarquable de Gouin, approuva toutes ces vues et y ajouta une intéressante discussion de l'assertion, si souvent émise dans les discours de l'opposition, que le gouvernement, en cessant d'amortir avait violé un engagement de l'Etat envers ses créanciers. L'accusation n'était pas fondée : le seul engagement qu'eût pris l'Etat de fournir à ses prêteurs l'intérêt convenu ; il n'avait pris aucun engagement envers eux quant au remboursement du capital ; pour éviter un accroissement indéfini de la dette le législateur s'était imposé à lui-même, et à ses successeurs, l'obligation de ne pas toucher à la dotation de l'amortissement, mais il n'y avait eu là rien de semblable à un engagement contracté envers des tiers ; la loi seule avait réglé le caractère et la quotité de la dotation de la caisse d'amortissement ; à la loi il appartenait d'en changer les conditions.

On ne pouvait mieux dire et les quelques amendements qui furent proposés n'eurent aucun succès. La loi fut votée telle quelle et en conséquence le budget de la nouvelle caisse d'amortissement fut ainsi déterminé en recettes :

1. Produit *net* (1) des forêts.	32.748.000
2. Produit des aliénations et des coupes extraordinaires de bois.	2.500.000
3. Impôts du 10e sur le prix des places et des transports de marchandises.	27.398.000

(1) Net : car les frais de gestion et d'exploitation restaient à la charge du budget ordinaire. Au budget de 1866 les forêts figuraient pour un produit brut de 42.021.500.

4. Sommes versées à la Caisse des retraites pour la vieillesse (1)	10.000.000
5. Bénéfices réalisés par la Caisse des dépôts et consignations	3.000.000
	75.646.000
En dépenses : 1. garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer	31.000.000 (2)
2. Sommes à employer en rachat de rentes par la Caisse d'amortissement	21.722.111
3. Sommes à employer en rachat de rentes par la Caisse des retraites de la vieillesse	10.000.000
4. Annuités diverses (3)	12.923.889
	75.646.000

Tableau remarquablement bien calculé, a dit Paul Boiteau (*Journal des économistes*, 1874, t. I). L'opinion accueillit généralement avec faveur cette résurrection de l'amortissement ; la loi fut considérée comme bonne pour les rentiers à qui elle semblait devoir assurer une amélioration des cours (4), et aussi pour l'Etat qu'elle devait peu à peu libérer, et préserver peut-être jusqu'à un certain point de trop céder à l'entraînement des dépenses.

Cette loi fut le grand événement financier de l'année 1866 et de fait elle n'était rien moins que le commencement d'une nouvelle période dans l'histoire financière du second Empire. Le budget de 1867 qui fut discuté du 13 au 26 juin 1866, au moment où la guerre austro-prussienne absorbait toute l'attention, passa plus inaperçu.

---

(1) Il parut naturel de rattacher cette caisse à la caisse d'amortissement, toutes deux ayant également pour objet d'acheter des rentes perpétuelles, destinées à être, plus tard, annulées.

(2) On calculait qu'elles devaient croître jusqu'à un maximum de 43 millions en 1873, puis décroître progressivement jusqu'à 1 million en 1884, et alors disparaître. Pour bien des raisons qui ne tiennent pas toutes à la guerre de 1870 ces prévisions devaient être, par la suite, complètement déçues par l'événement.

(3) A savoir intérêts et amortissement des emprunts spéciaux pour canaux jusqu'en 1875 : annuités pour rachat des actions de jouissance des canaux jusqu'en 1882 ; annuités pour rachat de concessions de canaux jusqu'en 1890.

(4) Et de fait le cours du 3 0/0, de 67,20 en 1866 en moyenne, allait parvenir en 1867 à une moyenne de 69,05. D'ailleurs Sadowa a été une cause de hausse — hausse rapide, insolente, irrésistible (*Journal des économistes*, janvier 1868) — car Sadowa fut interprété, avant tout, comme l'annonce d'une fin rapide de la guerre. Le 3 0/0 était à 64,40 le 4 juillet ; il monta le 5 à 70. Le 5 0/0 italien bondit de 42,60 à 59.

On sait que grâce à la radiation de l'amortissement il se trouvait réduit en dépense à 1.524 millions, chiffre que la discussion réduisit même à 1.523.178.181. Une légère diminution des droits d'enregistrement fut accordée : le demi-décime établi par la loi de 1864 fut supprimé sur les baux et échanges de biens immeubles. La grosse diminution faite sur le budget ordinaire profita au budget extraordinaire qui y retrouva, jusqu'à concurrence de 93.607.535, la plus grande partie de ce qui lui avait été jusqu'alors attribué des réserves de l'amortissement, maintenant disparues. C'est sur ce budget extraordinaire que l'on peut noter les principales différences. On lui avait primitivement attribué en recette 25 millions à recevoir du Mexique : les événements démontrant de plus en plus la fragilité d'une telle espérance on substitua à ces 25 millions 7.500.000 francs seulement et pour combler la différence on inscrivit 7 millions de fonds de non valeurs restant libres sur 1865 et 1866, 4 millions d'une indemnité japonaise, 2.500.000 de produit extraordinaire des forêts. Le budget extraordinaire de 1867 se trouva ainsi monter à 133.104.000 la plus grande partie de beaucoup étant fournie par les 93.607.000 à prélever sur l'excédent de recette du budget ordinaire, combinaison hautement désirable d'ailleurs et qui tendait à faire rentrer le budget extraordinaire dans l'ordinaire. Avec le budget ordinaire, 1.523.178.181 en dépense et 1.617.075.877 en recette, le budget des services spéciaux 108.536.304 en recette et en dépense, le budget sur ressources spéciales 245.878.988 en recette et en dépense, et avec celui de la caisse d'amortissement, le total atteignait 2.086.343.674 : diminution réelle par rapport aux prévisions pour 1866, 2.188 millions. Puis, autre symptôme favorable, le budget rectificatif de 1866, c'est-à-dire les suppléments de crédits pour cet exercice, se montèrent au chiffre relativement modéré de 8.546.967 pour l'ordinaire, de 77.068.194 pour l'extraordinaire, à peu de chose près identique à celui des suppléments de crédits de 1865 et inférieur aux suppléments des années précédentes. L'année fatale, comme Emile Ollivier a appelé 1866, ne le fut pas financièrement parlant malgré les guerres, le retour du choléra, les inondations. Les plus-values des revenus indirects continuaient : elles furent de près de 60 millions en 1866 (1.282.268.000 contre 1.225.340.000 en 1865) et de 105 millions et demi par rapport à 1864. Le mouvement des affaires était considérable : le total des escomptes de la Banque fut en 1866 de 6.556 millions, chiffre non encore atteint (mais dépassé en 1869 où il fut de 6.635).

L'année 1867 : fin du ministère de Fould. — On pouvait espérer mieux encore pour 1867 avec l'Exposition Universelle. Du moins

Fould semblait y compter dans son rapport du 16 décembre 1866, où il lui fallait bien avouer de nombreuses déceptions sur le Mexique, le non paiement des 7.500.000 portés au budget extraordinaire, au contraire 6 millions de frais non prévus pour l'entretien des corps auxiliaires, 8.800.000 tirés de la caisse du payeur de l'armée à Mexico « pour nécessités subites et imprévues » ; mais tout se réunissait néanmoins pour laisser espérer pour 1866 l'équilibre, malgré le nouvel armement des troupes, le rapatriement du corps expéditionnaire et les inondations, et pour 1867 90 millions de plus-value. Le budget ordinaire de 1868 se présentait avec 1.548.665.223 de dépenses, 25 millions de plus que pour 1867, cette augmentation se répartissant à peu près également sur tous les ministères, mais avec 1.669 millions de recettes, 52 de plus que pour 1867. Cet excédent considérable de recettes allait, avec 1 million d'indemnité de la Cochinchine, l'annuité de 16.666.666 de la Société algérienne et quelques autres produits, permettre de disposer de 143 millions pour le budget extraordinaire ; et Fould espérait une réduction des charges imposées aux contribuables, une augmentation des ressources consacrées à l'instruction publique, et une impulsion plus énergique encore donnée aux travaux d'utilité publique, sans négliger les dépenses de la réorganisation de l'armée devenues bien nécessaires. Mais il ne devait pas lui être donné de réaliser ce programme : les modifications ministérielles qui suivirent le décret du 19 janvier 1867 l'écartèrent des finances au profit de Rouher, qui les joignit quelque temps au ministère d'Etat. Il laissa des regrets dans le monde de la finance qui voyait en lui l'homme opposé aux emprunts, aux aventures ; on disait volontiers que sans le Mexique il eût réussi avec éclat (1).

1867 ne donna point les plus-values escomptées (sauf dans le 3e trimestre, moment le plus brillant de l'Exposition) et donna même 26 millions et demi de moins-value (2) : l'affaire du Luxembourg explique sans doute cette déception ; par surcroît

(1) *Semaine financière*, 26 janvier 1867.

(2) De moins-value sur les prévisions ; mais par rapport aux recettes effectuées en 1866 il n'y eut pas de moins-value ; la marche ascendante se trouva seulement retardée.

L'année	1865	donna	36.079.438	de plus que 1864
—	1866	—	62.357.486	de plus que 1865
—	1867	—	742.573	de plus que 1866
—	1868	—	31.667.950	de plus que 1867
—	1869	—	29.846.463	de plus que 1868.

Il n'y avait donc aucun recul : il y eut seulement un progrès moins rapide que dans les commencements du règne.

il y eut des dépenses militaires considérables et urgentes : il était impossible de se dissimuler que la France avait été à deux doigts d'une grande guerre, et qu'à cette guerre elle n'était nullement préparée. Comment obtenir l'adhésion à ces dépenses indispensables d'une opinion publique remplie d'illusions, et d'un Corps Législatif qui commençait déjà à la redouter et à subir moins docilement l'influence d'un gouvernement évidemment affaibli ?

Il allait s'agir de demander 1.548.900.621 pour le budget ordinaire 1868, 146.547.000 pour le budget extraordinaire, 259.076.993 pour le budget sur ressources spéciales, 109.664.000 pour le budget pour services spéciaux, 75.263.000 pour le budget de la caisse d'amortissement, en tout 2.139.451.614 ; à quoi s'ajoutaient plus de 113 millions de suppléments de crédits pour 1867, puis encore pour 1867 158.592.719 de nouveaux crédits extraordinaires. Tous ces projets eurent pour rapporteur du Miral. Des 113 millions et plus du budget rectificatif, 94 1/2 appartenaient au budget extraordinaire, dont 38.645.000 pour la guerre sur qui 9.993.000 pour le Mexique (Vous vous féliciterez avec nous, disait le rapporteur, que cette dépense ne soit plus susceptible de se reproduire) et 22 millions pour la transformation de l'armement de l'infanterie : crédit déjà dépassé, ajoutait-il, et nous ferons prochainement des propositions nouvelles comprenant en même temps tous les besoins extraordinaires de la guerre et de la marine. Puis venait le budget extraordinaire de 1868, 146.547.000, dont 36.697.000 pour la guerre, sur quoi 9.046.000 pour la transformation de l'armement, 9 pour le matériel de guerre, avec annonce qu'il en faudrait 33 encore en dix ans pour la mise en état des places fortes. « Votre commission est autorisée à se demander avec quelque tristesse, disait-il, où s'arrêtera cette incessante émulation du progrès entre les moyens d'attaque et de défense, qui impose depuis trop longtemps déjà aux finances de tous les Etats européens, et particulièrement aux nôtres, des charges si lourdes et si répétées ». Enfin 158.592.719 de nouveaux crédits extraordinaires étaient demandés pour la guerre et la marine. On pouvait s'attendre à ce que toutes ces demandes fissent un fâcheux effet sur cette Chambre avide de réductions sur les dépenses militaires, habituée à les entendre prôner, parfois même à les entendre promettre (1). Magnin refit en termes agressifs tout le bilan financier de l'Empire, les dépenses passant de 1852 à 1867

(1) Surtout avec l'impression fâcheuse que produisit la nouvelle de la mort de Maximilien. Elle fut annoncée officiellement au Sénat et au Corps Législatif le 5 juillet ; Paris la connaissait déjà depuis deux ou trois jours.

de 1.500 à 2.200 millions ; onze budgets sur treize, de 1852 à 1864, se soldant en déficit pour une somme totale de 1.024 millions, la dette augmentée en 13 ans de 3 milliards et cela bien que le budget ait bénéficié des réserves de l'amortissement jusqu'à concurrence de 1.360 millions, de la conversion pour 160, etc... Lavenay, président de section au Conseil d'État, commissaire du gouvernement, justifia ces dépenses consacrées à des guerres heureuses, à des travaux extraordinaires, et nécessitées surtout par le mouvement naturel et progressif des choses qui entraîne, irrésistiblement, dans une voie croissante les budgets des empires, tout comme les budgets des particuliers. D'ailleurs les finances, si importantes qu'elles fussent dans un État, n'étaient pas tout, et sa puissance, son influence dépendaient plus encore des hommes et des canons qu'il pouvait mettre en ligne : ce qui provoqua une vive riposte de Buffet qui réclama priorité pour le point de vue financier, à tous égards : un équilibre stable des finances était à ses yeux la condition indispensable de l'influence à l'extérieur ; assurer cet équilibre serait donner au gouvernement impérial la plus solide popularité et enlever à ses adversaires leur arme la plus dangereuse, même au besoin à ses adversaires du dehors ; la puissance militaire ne consistait pas seulement dans le nombre ou même dans la valeur des soldats, mais aussi dans les ressources financières qui permettent d'approvisionner largement les armées de tout ce qui leur est nécessaire ; les puissances étrangères seraient plus impressionnées par le fait bien constaté d'une excellente situation financière que par l'inscription au frontispice d'une loi d'un chiffre d'hommes considérable. — Vuitry refit ensuite l'éloge de la gestion des finances depuis 1852, et notamment depuis 1862 ; aux déficits de 100 millions en 1860 et de 120 millions en 1861 en avaient succédé de 22 en 1863, de 35, à cause du changement de législation sur les sucres, en 1864, puis un excédent de 22 en 1865, de 6 ou 7 en 1866, un autre aussi sans doute en 1867, car en tenant compte de la suppression du second demi-décime sur certains droits d'enregistrement, des droits de tonnage, etc., l'exercice 1867 était plutôt en progrès sur celui de 1866. A ce propos, il fit un grand éloge des budgets rectificatifs qu'il appela une des innovations les plus fécondes, les plus salutaires qui aient été introduites depuis quelques années ; auparavant, en effet, et notamment sous cette monarchie de Juillet dont on vantait trop la prudence et la sagesse, quand on ouvrait des crédits extraordinaires ou supplémentaires, on se bornait à tourner la loi de 1834 en disant seulement qu'il serait pourvu à ces dépenses au moyen des ressources de l'exercice ou de celles de la dette flottante ; on ne prenait pas la peine de désigner ni même de trouver des ressources : au contraire avec

le budget rectificatif, on était forcé de mettre en regard des crédits les ressources au moyen desquelles il y serait pourvu et ainsi on était retenu dans la voie des dépenses par un frein des plus utiles. 238 voix contre 26 votèrent le budget rectificatif. Budget rectificatif, budget ordinaire, budget sur ressources spéciales, des services spéciaux, de la caisse d'amortissement, budget extraordinaire, loi sur les nouveaux crédits extraordinaires de l'exercice 1867 (les 158.592.719), furent tous votés, du 8 au 22 juillet, à la majorité ordinaire de 236 à 240 voix contre 12 ou 15. A propos de ces derniers crédits, déjà en grande partie dépensés (il l'avait bien fallu lors de la grande alerte du Luxembourg et cela avec autant de secret qu'il est possible d'en mettre en pareil cas), le sénatus-consulte de 1861 avait été, encore une fois, convaincu d'insuffisance, et Rouher reconnaissait tout le premier que ce qu'il venait demander était, au fond, un bill d'immunité. On le lui accorda, non sans quelque crainte qu'un chiffre aussi énorme ne fût l'indice d'un épuisement complet de tout notre armement (1), et la préface d'un prochain emprunt, en prévision duquel se produisit un ralentissement sensible des affaires, cette « grève du milliard » dont il fut alors tant parlé (2). En décembre 1867 l'encaisse de la Banque atteignit ce chiffre, qui fit une grande impression, car il dépassait tout ce qui jusque-là s'était vu ; en avril 1868 il atteignit même 1.150 millions.

Magne, revenu en novembre 1867 au ministère des finances, protestait vivement (rapport du 26 janvier 1868) contre l'opinion qui tenait ce fait comme une preuve de manque de confiance, et représentait que si jamais la réserve n'avait été aussi considérable, jamais aussi la circulation n'avait été portée si haut.

Emprunt de 429 millions. — Si insuffisante qu'elle fût, la loi militaire du 1er février 1868 allait forcément entraîner un surcroît de dépenses militaires ; puis, en dépit des assertions optimistes prodiguées, 1867 laissa un déficit de 189 millions ; 187.100.000 étaient encore nécessaires pour les dépenses extraordinaires de

(1) Du Miral s'efforça de rassurer à cet égard. Il affirma que la valeur de nos approvisionnements, de 652 millions au 1er janvier 1865, était encore supérieure au 1er janvier 1866 : il n'en avait été envoyé au Mexique que pour 19.140.000, dont 2 millions au plus, peut-être, seraient perdus. Il ne cacha pas d'ailleurs qu'un grand effort serait nécessaire si notre armée devait atteindre 800.000 hommes ; mais aucune opération de crédit n'était, de longtemps, à prévoir.

(2) De fait les escomptes de la Banque de France, 6.556 millions en 1866, ne furent que de 5.723 en 1867, bien que le taux de l'escompte fût descendu à 2 et 2 1/2.

l'armée et de la marine (1), et 82 millions étaient réclamés par les travaux publics : d'où en 1868 une demande d'emprunt d'une somme de 440 millions, plus 22 pour les frais de l'opération et pour suffire aux arrérages de la première année, non prévus au budget de 1868. La commission ne contesta point la nécessité de l'emprunt mais en abaissa le chiffre à 429 millions et voulut qu'il eût son budget particulier, pour que les sommes accordées ne pussent recevoir une autre destination, et qu'un compte spécial en fût rendu à la fin de chaque session au Corps Législatif. Ainsi fut-il décidé : la loi du 1er août 1868 spécifia que le produit de l'emprunt serait exclusivement appliqué : 1° aux découverts de 1867, définitivement arrêtés au chiffre de 183.606.000 y compris le crédit extraordinaire de 158 millions mis à la charge de la dette flottante par la loi du 31 juillet 1867 ; 2° pour 131.922.000 au ministre de la guerre pour les exercices 1868 et 1869, au ministre de la marine pour 30.052.354, à celui de l'agriculture, du commerce et des travaux publics pour 83.419.646. : plus un supplément de 21.500.000 pour les frais de négociation et le paiement des quatre premiers trimestres des arrérages.

L'émission fut faite en 3 0/0 au cours de 69,25 ; il s'agissait donc de 19.516.245 francs de rente, pour faire le capital de 450.500.000 francs, principal et suppléments réunis. La souscription, du 6 au 13 août, réussit, comme toujours, très brillamment : 832.798 souscripteurs demandèrent 665.609.715 francs de rente, soit un capital de plus de 15 milliards, 34 fois la somme demandée. De ces souscripteurs 197.200, à Paris, demandèrent 551.052.618 fr. de rente ; dans les départements il en fut souscrit 114.556.740 ; les souscriptions irréductibles, c'est-à-dire de 5 francs de rente, furent au nombre de 145.104 à Paris, de 520.404 en province. Malgré les fameux « points noirs » la confiance du suffrage universel des capitaux restait inébranlable, et Magne, dans ses rapports des 14 et 23 août, souligna l'empressement extraordinaire du public, l'importance des sommes versées avec une telle facilité en huit jours (presque une fois et demie la totalité de l'emprunt) et conclut de ces symptômes significatifs, que « le crédit de l'Etat ne trouvait pas dans le cours actuel des fonds publics son expression vraie et définitive ». De tous les emprunts du second Empire il n'en est aucun qui

(1) A savoir,

Guerre	Transformation de l'armement. . .	94.000.000
	Amélioration des places fortes. . .	36.000.000
Marine	Flotte.	37.500.000
	Transformation de l'artillerie. . . .	19.600.000
		187.100.000

ait été contracté à des conditions aussi favorables, et qui ait obtenu un succès aussi éclatant. Même, à la différence des précédents, les principales valeurs s'étaient, au moment de cette souscription, élevées au-dessus de leur niveau antérieur, comme Magne ne manqua pas de le faire remarquer (Rapport à l'Empereur du 10 janvier 1869) (1). Ce fut d'ailleurs un des traits distinctifs de l'année 1868 tout entière que le relèvement des valeurs après la langueur de 1867 : le 3 0/0 passa de 68,32 au 31 décembre 1867 à 70,15 au 31 décembre 1868, la rente italienne de 44,75 à 57,20, le Crédit foncier de 1.335 à 1.537, l'Orléans de 855 à 917, le Lyon de 865 à 965, etc., etc.

Budget de 1869. — Toutes les dépenses résultant des événements du Luxembourg et de l'expédition de Rome, de la transformation de l'armement, à faire, disait la commission, sans aucune arrière-pensée belliqueuse et uniquement comme conséquence de la révolution opérée dans les moyens d'attaque et de défense, devaient être comprises dans le budget de l'emprunt. Restaient d'autre part les dépenses des budgets ordinaire, extraordinaire, ressources spéciales, services spéciaux et de la caisse d'amortissement pour 1869 et tout cela formait un imposant total. Le tout fut discuté en même temps, du 29 juin au 28 juillet 1868, temps singulièrement troublé déjà, au lendemain de la loi sur la presse et de celle sur les réunions publiques, au lendemain de la célébrité naissante de Rochefort et à la veille de celle de Gambetta.

Le budget ordinaire de 1869 pour lequel il était proposé 1.627.784.160 francs de dépenses subit de la part de la commission (rapporteur Busson-Billault) quelques diminutions qui le réduisirent à 1.619.562.116 de dépenses contre 1.700.948.237 de recettes, soit environ une augmentation de 27 millions sur les recettes par rapport au budget ordinaire de 1868, mais une de 71 millions sur les dépenses (garde mobile, cependant bien insuffisamment pourvue, élévation de l'effectif, élévation du prix des rations, augmentation de la solde, etc.). L'emprunt, les armements, l'augmentation des dépenses

(1) Magne a tenu à établir aussi que de tous les emprunts impériaux celui de 1868 était celui qui s'était fait le plus près des cours dans les 6 mois précédents, et qui avait été suivi de la plus grande hausse. La remarque était essentielle au moment où la baisse des valeurs servait d'argument favori à tous les opposants.

	Emprunt de 1855	De 1859	De 1864	De 1868
Prix de l'emprunt.	65,25	60,50	66,30	69,25
Cours moyen dans les 6 mois précédents.	68,34	69,69	67,51	69,64
Cours moyen dans les 6 mois d'après. . .	65,61	67,59	66,387	70,47

militaires, fournissaient à l'opposition des armes qu'elle n'avait garde de laisser inemployées. « A aucune époque, disait Magnin avec une exagération voulue, les finances de la France n'ont été conduites de cette façon, et je ne saurais protester avec trop de vigueur contre cette gestion des finances du pays ! ». Et il s'efforçait d'établir que les emprunts depuis 1852 se montaient à 4.322.478.508 (1), soit une moyenne annuelle de 254 millions, que la France payait 2.300 millions par an, et qu'en ajoutant les octrois, les prestations pour les chemins vicinaux, la partie des budgets communaux ne figurant pas dans le budget des ressources spéciales, ce serait 3 milliards. Et pour quoi ? Ruiner un pays n'était pas le moyen de le défendre. « Soyez convaincus que si vous êtes obligés d'en venir soit à des emprunts soit à des expédients financiers et combattez contre une nation qui, elle, aura un trésor en bon état et des finances qui se seront accumulées par l'épargne, vous serez dans une position d'infériorité que le courage de nos soldats aura bien de la peine à égaliser ». A l'en croire nous étions sur le chemin des abîmes : par quoi il entendait non pas le désastre militaire qui précisément nous guettait à cause de l'insuffisance de notre armée permanente, mais un cataclysme financier que fort heureusement les pires défaites elles-mêmes ne devaient pas entraîner, tant les assises de notre puissance financière étaient alors solides. Bien entendu le désarmement était à ses yeux la meilleure protection contre la guerre, tant les esprits, habitués à voir les guerres, lointaines, ou proches, toujours déchaînées par la volonté impériale, étaient incapables de concevoir l'idée qu'un fait exactement contraire était maintenant devenu possible, et serait même d'autant plus probable que l'épée de la France aurait été plus raccourcie. Que la France désarme, disait-il, et je suis convaincu que personne n'osera l'attaquer : c'était, comme on sait, le refrain de l'opposition presque tout entière, et pas seulement de l'opposition. Et à l'appui de cette assertion insoutenable il arriva un jour à Emile Ollivier — qui d'ailleurs en

(1) Chiffre exagéré pour les besoins de la cause : un état très complet des *ressources extraordinaires* réalisées de 1852 à 1868 porte bien un total de 4.306.206.020, mais cet état contient l'emprunt dit de 429 millions, en réalité de 450.500.000, non encore réalisé au moment où Magnin parlait, et surtout il est inexact d'assimiler à des emprunts des ressources telles que des remboursements de compagnies de chemins de fer (235.650.000), des aliénations de forêts de l'Etat, des indemnités chinoise, japonaise, cochinchinoise, l'aliénation du titre de rente remis par l'Espagne (24.711.000), etc. Même en comptant l'emprunt de 429 millions, même en comptant comme emprunt les 157.715.000 provenant de la soulte de la conversion de 1862, la part de l'emprunt ne dépasse guère 3 milliards 1/2.

ce débat menaça la France de voir bientôt les pires expédients, papier-monnaie, impôt sur la rente, banqueroute — d'alléguer cet argument puéril que lorsque la France avait aboli chez elle la contrainte par corps sans craindre par là de ruiner son commerce au profit de ses concurrents, tous les pays voisins s'étaient hâtés de suivre son exemple.

Tout autre était l'opinion de Thiers qui trouvait justifiées, hélas même trop justifiées, les dépenses militaires. « N'ôtons pas, disait-il, à la France son épée : elle en a grand besoin, par la politique que nous avons suivie, par l'abandon de notre politique traditionnelle pour flatter certaines idées folles de notre temps ». Et, disant le vrai mot de la situation, il rappelait qu'en 1866 il n'y aurait pas eu besoin d'agir, il aurait suffi de parler ; tandis que maintenant non seulement il fallait s'abstenir d'agir, mais presque aussi s'abstenir de parler. Ses appréciations sur la situation des finances étaient sévères : il n'allait pas, comme bien d'autres, jusqu'à ce chiffre tout à fait exagéré de 3 milliards de dépense annuelle, avancé sans preuve par l'opposition dans un but de polémique, mais il faisait ressortir le grossissement constant des dépenses ordinaires, 1.524 millions en 1867, 1.548 en 1868, 1.627 en 1869 ; celui des budgets extraordinaires, 119 en 1865, 149 en 1866, 146 en 1868, 184 en 1869 (1), le budget sur ressources spéciales croissant de 13 à 14 millions par an, totalisant tous ces budgets différents et arrivant à 2.252 millions il reprenait de plus fort son assertion favorite qu'on dépensait par an 2.200 ou 2.300 millions, qu'on n'avait que 2 milliards de recette, qu'on était acculé à la nécessité d'emprunter 2 à 300 millions chaque année et cela sans parvenir encore à faire face à toutes les nécessités : car — et c'est ici surtout qu'il s'écartait et de l'opposition et aussi de quelques députés officiels qui craignant de se compromettre auprès du suffrage universel, toujours peu porté à écouter ceux qui lui prêchent la nécessité d'un grand effort, disputèrent au maréchal Niel dans ce mois de juillet 1868 chaque homme et chaque écu —, il trouvait qu'on faisait trop peu pour l'armée : il blâmait une réduction de 1.400.000 francs sur les attelages de l'artillerie, une réduction de 3 millions sur les effectifs par des envois en congé, une réduction de 4 millions sur les frais de transformation de la flotte, il reprochait à la commission à qui on faisait une demande de 13 millions pour l'artillerie de n'en accorder que 2 1/2, de réduire à 113 une demande de 144 millions pour la transformation de l'armement, de se contenter de 1.200.000 fusils alors qu'il en faudrait au moins 2 millions et demi : il déclarait que le comité des fortifications avait eu raison

(1) 102 1 /2, aurait-il dû dire et non pas 184.

de demander 110 millions et avertissait — avec combien de clairvoyance ! (1) — qu'on ne faisait pas le nécessaire en n'en accordant de suite que 36 et en échelonnant sur plusieurs années une dépense aussi urgente. Malgré toutes ces économies funestes le budget de 1869 allait dépasser de près de 100 millions (on sait qu'ici Thiers sollicitait quelque peu les chiffres pour les besoins de la cause) celui de 1868 : les augmentations de recettes dont on était si fier tendaient à disparaître ; leur cause essentielle avait été l'exode de la population rurale vers les villes, et par conséquent l'élévation des salaires agricoles, et la grande augmentation de consommation et de mutations qui s'en était suivie dans les campagnes, mais cette cause, maintenant, cessait d'agir ; les villes avaient tant dépensé qu'elles étaient à bout de forces. Et puis, ajouta-t-il, et le mot fit une profonde sensation, si vos finances reposent sur cette hypothèse, l'augmentation continue de vos recettes, l'augmentation de vos recettes elle-même repose sur le maintien de la paix ! Les affaires s'arrêtaient, les capitaux restaient inactifs à cause de l'inquiétude universelle : on ne rassurerait les esprits qu'en cessant d'administrer de la sorte, en cessant de vivre dans un déficit continu et en rentrant dans les conditions de la raison et du bon sens, à savoir en apportant à notre constitution les changements nécessaires pour que le gouvernement fût dans la main du pays.

Haentjens, député officiel, fit une grande concession à la gauche en disant que si les dépenses de la guerre devaient continuer sur ce point il ne voterait pas ce budget, le jugeant mortel à la prospérité du pays ; mais il ajoutait que les autres Etats lui semblaient d'ailleurs encore moins capables que la France de supporter un si lourd fardeau, et que si de tels budgets devaient conduire l'Europe à la ruine, du moins la France y arriverait-elle la dernière. Et il raillait l'opposition, qui en 1861 et 1862 avait déclaré tout perdu parce que le numéraire manquait, de soutenir maintenant que la situation était déplorable parce qu'il surabondait dans les caisses de la Banque. Magne présenta la défense de la gestion financière du gouvernement, rectifia plusieurs chiffres, nia le déficit, démontra la nécessité et l'utilité des emprunts faits et à faire, rappela qu'en 1841 lorsque la paix avait été menacée on n'avait pas agi autrement, on avait

(1) Voici en quels termes s'exprimait Jules Favre à propos de cette question des villes fortes. « Tout cela, c'est de la politique de haine : ce n'est pas de la politique d'épanchement et d'abandon, et ceux qui enseignent et pratiquent cette politique ne comprennent pas leur temps, car le temps actuel appartient à la démocratie. Elles ont été renversées, les frontières, et savez-vous qui les a abaissées ? C'est la main de nos ingénieurs,c'est le ruban de fer qui circule autour de ces villes, c'est la civilisation » !

demandé à un emprunt la mise en état de nos forces militaires et maritimes sans oublier les travaux publics, qu'à cette époque de contrôle absolu cette méthode avait été jugée conforme aux plus sains principes financiers, et conseilla d'être moins porté à se dénigrer soi-même, d'éviter de paraître aux yeux des autres plus pauvre qu'on n'était, une bonne situation des finances étant le meilleur de tous les porte-respect. Puis après de nouveaux réquisitoires et de nouvelles déclarations pacifiques de Jules Favre (le meilleur des remparts, d'après lui, était le patriotisme et le courage des populations, et non pas le perfectionnement des armes de guerre : en France surtout, dont les enfants deviennent tous au premier appel du pays d'irrésistibles soldats), après de longs démêlés entre le maréchal Niel et le Corps Législatif sur des questions de congés, d'attelages d'artillerie, d'augmentation de solde des officiers, de renouvellement de matériel, etc., discussions où plus d'une fois le maréchal eut le dessous (1), furent votés toute cette série de budgets, trop compliquée sans doute, mais dont en somme il était bien facile de faire le total ; budget ordinaire, 1.619.562.116 ; budget sur ressources spéciales, 272.959.763 ; budget de la caisse d'amortissement, 76.159.000, dont 25.019.113 consacrés à des rachats de rentes ; budgets des services spéciaux, 99.643.409 (Imprimerie impériale, chancelleries consulaires, monnaies et médailles, caisse de dotation de l'armée, caisse des invalides de la marine, école centrale des arts et manufactures, Légion d'honneur) ; budget extraordinaire, 102.501.616 en recettes (excédent du budget ordinaire pour 81.386.142, indemnité de Cochinchine, produits extraordinaires des forêts, versement de la Société générale algérienne) et en dépenses (colonisation en Algérie, routes, canaux, ports, chemins de fer, etc.). En tout 2.170.825.904 pour 1869. En même temps le budget rectificatif de 1868 ajoutait aux crédits ouverts au budget ordinaire de cette année 58.443.974.

Indemnité aux porteurs de rentes mexicaines. — La question militaire ne fut pas la seule qui passionna la discussion du budget de 1869 ; une autre fort délicate se posa aussi, la liquidation définitive des affaires mexicaines. Les porteurs des emprunts mexicains, en voyant s'écrouler toutes leurs espérances, ne furent pas sans remarquer que

---

(1) « Il n'est pas possible, disait-il, que le pays assiste incessamment à ce spectacle d'un ministre venant vous dire : ce que vous me donnez est insuffisant ». Il fut battu sur les congés, ne l'emporta qu'avec peine pour les chevaux d'artillerie, ne put obtenir d'augmentation de solde pour tous les officiers qu'en la répartissant sur trois exercices.

le gouvernement français avait recueilli quelque profit — bien relatif d'ailleurs, une simple atténuation de perte — des emprunts mexicains ; il avait reçu une année et demie de l'indemnité convenue à Miramar, soit 37.500.000, 14.287.000 de la négociation de partie de ses obligations mexicaines, et, avec quelques autres recettes, en tout 61.975.000. S'il les conservait il en serait résulté que l'expédition aurait été faite en partie à la charge des souscripteurs, chose contraire à toute justice. Leur droit était particulièrement incontestable sur la rente de 1.680.668 fr. déposée à la caisse des dépôts et consignations pour assurer la reconstitution du capital prêté en 1865, et sur un solde de caisse d'environ 5 millions. La prétention fut élevée que le gouvernement français était garant des emprunts mexicains et devait, à défaut de Maximilien, l'intégralité de leur service ; les déclarations formelles de Rouher, et même, à défaut d'elles, le fait matériel et incontestable que le Mexique avait emprunté à environ 12 0/0, alors que la France empruntait tant qu'elle voulait à moins de 4 1/2, démontraient que cette prétendue garantie était chimérique. Mais, à défaut de cette solidarité inexistante, les porteurs de titres mexicains pouvaient à bon droit réclamer du gouvernement français soit à titre de bienveillance, soit même, pour une certaine part, à titre d'obligation, un adoucissement à leur perte, et depuis 1867 la question était à l'ordre du jour ; différentes réunions de porteurs s'étaient tenues, de l'aveu même du gouvernement qui avait accueilli leurs réclamations avec bienveillance et qui trouvait juste de leur restituer les sommes touchées par lui. D'où sa proposition d'allouer aux porteurs de mexicain 3 millions de rentes 3 0/0, représentant au cours moyen de juillet 1868, 70 f., environ, 70 millions, équivalant à peu près à l'actif resté au Trésor, avec ses intérêts. Plusieurs membres de l'opposition, peu bienveillants pour les souscripteurs et jugeant préférable pour leur politique que leur mécontentement subsistât dans toute sa force contre le gouvernement qui leur avait offert ce mauvais placement et les avait poussés à y souscrire, eussent préféré ne rien faire. Certains députés au contraire réclamaient davantage, 4.600.000 francs de rente ; certains eussent voulu 8 francs de rente par chaque obligation mexicaine. Le plus exigeant de tous, M. Marie, ne proposait rien moins que 7.500.000 francs de rente. La commission du Corps Législatif n'écouta ni ceux qui entendaient tout refuser ni ceux qui voulaient encore prodiguer l'argent de la France aux victimes de cette funeste aventure. Elle alla toutefois un peu plus loin que le gouvernement n'avait demandé et vota 4 millions soit un peu plus de 93 millions de capital. C'était largement payer la dette dont on était tenu, moralement plus que matériellement, envers les obligataires mexi-

cains. « La commission, disait le *Siècle*, a jugé que la France était assez riche pour payer la plus irréparable des fautes commises par le gouvernement ». Jules Favre ne laissa point échapper cette occasion de reparler de la créance Jecker et de la spéciale protection qu'elle aurait trouvée auprès du gouvernement français : mais particulièrement malheureux dans cette tentative il confondit 1865 et 1866, présenta la fameuse traite de 12 millions comme payée en octobre 1866 (ce qui eût été odieux) et non pas en octobre 1865, date où le Trésor mexicain n'avait encore manqué à aucun de ses engagements, et commit une erreur grave en montrant la France versant des millions dans cette main avide, alors qu'au contraire elle avait blâmé énergiquement ce paiement fait malgré elle, lorsque, trop tard, elle en eut connaissance. Par la liquidation qui fut terminée le 23 juillet 1869 il fut alloué à chaque obligation 6 francs de rente, plus une promesse de 0,45 puis de 0,63 de rente, et 2,85 en argent ; à chaque titre de rente 6 0/0, 3.51 de rente et 1.91 en argent. C'était solutionner, le moins mal possible, une question pénible. Mais à peine celle-là était-elle terminée qu'en surgissait une autre, à savoir la situation compromise de la ville de Paris et sa grosse dette envers le Crédit Foncier, dont on a vu plus haut l'histoire. Partout se multipliaient les embarras, les difficultés, et bien que la situation des finances ne fût pas à vrai dire, en danger, bien qu'il fallût beaucoup d'esprit de parti pour la dire grave, même irrémédiablement compromise, la persistance de toutes les oppositions à s'en faire une arme contre le gouvernement, l'ardente campagne menée par elles aux approches des élections de 1869, les projets de réforme administrative, de réforme fiscale, d'économies, de diminution des charges militaires, qu'elle prodiguait aux électeurs pour les entraîner de son côté, donnaient à la question financière, vers la fin de l'année 1868, une gravité toute particulière. Le bilan de l'Empire fut alors dressé, nombre de fois, par les uns pour accabler le gouvernement impérial sous le poids de ses fautes incontestables, par d'autres pour le défendre en raison de ses non moins incontestables services. Aussi le moment est-il venu de peser les arguments des uns et des autres, et de refaire ce bilan avec l'impartialité que réclame l'histoire, et que 60 ans écoulés rendent aujourd'hui plus facile qu'elle n'était aux contemporains.

Le bilan financier de l'Empire. — Le bilan de l'Empire ! Ce mot, qui fit fortune, appartient à l'économiste Horn qui sous ce titre fit paraître en 1868 une brochure destinée à avoir beaucoup de retentissement. D'après lui les dépenses totales s'étaient élevées de 1852 à 1856 à 9.643.778.793, soit une moyenne de 1.928 millions par an ; de

57 à 61, à 10.213.760.472, soit une moyenne de 2.042.752.094; de 62 à 66, à 11.134.809.436 (1), soit une moyenne, toujours grandissante, de 2.216.961.989 ; or de ces 30 ou 31 milliards les ressources ordinaires n'avaient guère fourni plus de 25 milliards ; 4.598 millions (2) avaient dû être demandés à des ressources extraordinaires et parmi ces ressources une seule (avec le détournement des réserves de l'amortissement) avait vraiment quelque réalité, l'emprunt. Le gouvernement avait donc abusé du crédit : il était temps de s'arrêter si l'on ne voulait aboutir à un discrédit complet et une impuissance absolue. « Qu'on ait la franchise de dire : nous n'en pouvons plus ; des réformes larges et radicales parviendront seules, s'il en est temps encore, à sauver la situation financière du pays ». A cet écrit fortement attaqué par toute la presse dévouée au gouvernement, qui fit des gorges chaudes aux dépens du bilan et du *bilanier*, succéda un autre plus agressif, *Salut au troisième milliard*, dans lequel Horn, pour frapper fortement les esprits, s'attachait à démontrer que le total des charges publiques, en ajoutant au budget de l'Etat celui des départements et des communes, atteignait et même dépassait 3 milliards, sans s'inquiéter de paraître ainsi en contradiction avec Thiers qui parlait toujours de 2.200 ou 2.300 millions, et sans tenir compte du fait bien connu, et que la presse impérialiste ne manqua pas de lui opposer, qu'un budget de 2.300 millions ou même de 3 milliards n'implique en aucune façon que le pays ait à supporter ni 2.300 ni 3 milliards d'impôts, car tous les revenus du Trésor ne sont pas des impôts. Pour bien établir donc que le contribuable est accablé il ajoute à celui de l'Etat les 89 budgets départementaux et les 35.000 budgets communaux, et a recours pour évaluer ceux-ci à un calcul fantaisiste ; en 1862 les dépenses des communes étaient, paraît-il, 257 millions, les dépenses extraordinaires 193, celles de Paris 165, celles des trois nouveaux départements non compris dans la statistique précédente de 10, en tout 625 ; or en 26 ans, de 1836 à 1862, lesdites dépenses s'étaient accrues de 285 0/0 ; en calculant par là leur accroissement annuel, elles devaient être maintenant de 1.020, même de 1.170, et avec les 2.339 millions des crédits de 1867, voilà le troisième milliard atteint et dépassé.

(1) Au moment où Horn écrivait (1868) les lois portant règlement définitif des budgets de 1865 et 1866, et peut-être même 1864, n'étaient pas encore rendues : elles ne le seront, celles-ci qu'en 1868, les deux autres en 1869 et 1870. Les chiffres de Horn — que Jules Favre a reproduits à la tribune du Corps Législatif — sont donc au moins un peu aventurés. Voir p. 492, note 2.

(2) Magnin, on l'a vu, n'allait pas si haut, Merlin non plus (p. 492).

Mais dans ces 2.339 millions figurent déjà les dépenses sur ressources spéciales ? Sans doute, mais si on les retranche c'est pour les rajouter ensuite au chapitre des départements et des communes et de quelque façon que l'on procède à ce calcul on trouvera toujours 3.122 ou 3.160 millions au total : ces 3.160 millions « qui pèsent sur la France, grâce surtout à l'exagération des dépenses de guerre, des travaux *d'inutilité* publique par l'Etat, les départements, les communes, et surtout au régime plus ou moins personnel, qui seul rend possibles ces folles dépenses en permettant de disposer des deniers des contribuables avec ou contre leur gré ». Les conclusions de Horn étaient profondément alarmistes ; il insistait sur l'état général d'atonie dont selon lui tous les Français pâtissaient à des degrés divers : l'agriculture souffrait, les manufactures réduisaient le nombre de leurs ouvriers ou la durée du travail, l'impôt voyait son rendement fléchir, les statistiques commerciales constataient une progression constante des faillites, à la Bourse la dépréciation des valeurs se chiffrait par milliards. La liberté commerciale était un bien, mais un bien qui ne pouvait développer tous ses avantages qu'avec une confiance réciproque entre les nations, et avec une sécurité permettant à l'activité productrice de s'adonner pleinement à sa tâche. Sans doute il fallait reconnaître que depuis 15 ans de grands progrès matériels avaient été accomplis, mais cela n'avait rien de particulier à la France ni au gouvernement personnel. Le pays succombant sous le poids d'exigences écrasantes avait un besoin urgent d'une réforme générale et entière de son régime politique, administratif et financier. Surtout des retranchements considérables étaient à faire sur la guerre et la marine ; la France n'avait rien à redouter d'une large réduction de son appareil militaire, quand bien même les millions de soldats dont on gratifiait complaisamment les puissances étrangères ne seraient pas chimériques ; elle ne pouvait que gagner beaucoup à une telle réforme, non seulement au point de vue financier, mais politiquement et moralement. « Nous avons la ferme espérance que le budget de l'avenir, le budget des sociétés réellement démocratiques et se gouvernant elles-mêmes, reléguera ces vers rongeurs des budgets aux derniers rangs, en attendant qu'il parvienne à les supprimer ».

Allain Targé dans les *Déficits* (1868) insistait aussi sur la progression de la dette publique qu'il disait passée de 325 millions en 1852 à 525 en 1868, même 545 avec les intérêts du dernier emprunt, malgré les conversions, les aliénations de biens domaniaux, les remboursements des Cies de chemins de fer qui auraient dû au contraire l'alléger. Touchant le point le plus critiquable, il s'étonnait qu'une augmentation de 680 millions dans les revenus publics n'eût point empêché les déficits d'être à peu près constants. Il admettait que la

France s'était enrichie, mais n'en attribuait point le mérite à l'Empire ; selon lui après la secousse de 1848 le progrès avait repris dans les trois années suivantes : s'il y avait eu essor brillant dans la décade 1850-1860, il y avait eu ensuite sinon recul tout au moins ralentissement ; la confiance avait disparu et chaque printemps ramenait la crainte de chocs effroyables entre les peuples. Le génie de la production était surmené, détourné, exploité, par toutes sortes de cupidités et d'intérêts qui lui étaient étrangers. Aucune économie n'était possible tant qu'on n'aurait pas renoncé au système.. qui vient du Prestige, et qu'on n'aurait pas accepté formellement et complètement une politique radicalement libérale et franchement démocratique ».

Boudon (*La vérité au peuple français sur la situation économique et financière de l'Empire en 1867*) signalait aussi le déficit s'installant malgré la grande augmentation des recettes, 700 millions, tous les budgets votés avec des excédents de recettes et se soldant avec des excédents de dépenses. Il reconnaissait, il proclamait même qu'aucun gouvernement n'avait fait plus d'efforts pour améliorer les conditions de la vie matérielle du peuple, qu'aucun n'avait fait preuve de tant de bonne volonté, mais que tout ce qu'il avait tenté de mettre à exécution dans l'intérêt général du pays avait dévié de ce but au profit exclusif de la spéculation et au détriment constant de l'intérêt public. Le renchérissement s'était produit malgré les progrès immenses réalisés dans l'industrie, l'agriculture, les moyens de transport ; et à ce propos l'auteur se livrait à des comparaisons entre la monarchie de juillet et le second Empire qui étaient autant de critiques à l'adresse de celui-ci ; la dette consolidée coûtait 242.401.386 en 1847 et allait bientôt en coûter 363.631.660 (1) ; la moyenne des budgets était sous Louis-Philippe 1.300 millions, maintenant 2.200 ; ce souverain dépensait pour la guerre et la marine en 17 ans 6.810.115.225, nous en 15 ans 10.300.212.710 ; le système des grandes armées permanentes et des grands travaux enlevait chaque année à la production une quantité considérable de bras et de capitaux et avait amené un renchérissement énorme de tous les objets de consommation, dans lequel ont disparu les économies et les avantages réalisés par l'échange de nos produits avec les autres nations.

Avec Merlin (*l'Empire et ses principes financiers : Progression comparée des budgets de 1853 à 1866*) on est sur un terrain plus solide car l'auteur apporte beaucoup de chiffres, généralement plus exacts. Il

(1) Je substitue ici aux chiffres de l'auteur celui, plus à retenir, de la dette au moment de la chute de l'Empire.

montre la marche progressive de toutes les recettes depuis 1852 : enregistrement, domaines et timbre ont passé de 296,931.000 à 444.137.000 (1), les contributions indirectes de 341.263.000 à 598.246.000, les douanes et sels, moins favorisés à cause des traités de commerce, de 180.530.000 à 144.313.000, les postes 52.407.000 à 86.409.000, les forêts 28.359.424 à 40 : dans l'ensemble un progrès très sensible, n'empêchant pas cependant tous les budgets de se régler en déficit, à l'exception de ceux de 1855, de 1858 et de 1865 ; il souligne d'autre part l'augmentation des dépenses de tous les ministères, attirant surtout l'attention sur celles de la guerre (322.740.000 en 1853, 385.476.778 en 1868), de la marine (114.776.000 et 161.338.412), des finances (tout compris, notamment le service de la dette) qui passent de 410 millions en 1853 à 788 en 1868. Les excédents des recettes ordinaires sur les prévisions se montent d'après lui en moyenne à 82 millions par an mais ceux des dépenses à 292 et cette énorme différence a rendu nécessaire une série d'emprunts dont il déplore le nombre et l'étendue. Il chiffre à 3.588.048.661 l'excédent des dépenses sur les recettes ordinaires de 1853 à 1866 ; à ne considérer que les dernières années, où les grandes guerres sont finies, l'excédent des dépenses sur les recettes ordinaires est de plus de 2 milliards (2). Il est grand temps de mettre un frein aux emprunts si on veut maintenir le crédit, déjà

(1) L'auteur a pris pour point d'arrivée les chiffres de 1866. J'y substitue ici, afin de mieux faire voir l'état des choses vers la fin de l'Empire, les chiffres de 1868, et je substitue aussi à ces chiffres, quelquefois contestables, les chiffres réels des *prévisions* faites en 1853 et 1868 pour les budgets de 1854 et de 1869.

(2) L'exagération est manifeste. A prendre les chiffres de Merlin lui-même pour les années 1861 à 1866 inclusivement, 11.107.749.000 de dépenses, 10.244.755.000 de recettes, l'excédent des dépenses n'est que de 862.724.000, 143 millions 1/2 par an en moyenne. Si on ajoute l'année 1867, dont Merlin ne parle pas, et qu'il importe de faire entrer en ligne de compte pour pouvoir apprécier la situation en 1868, d'autant plus que l'année 1867 avec ses crédits extraordinaires fut particulièrement lourde, 2.358.199.807 contre 2.180.941.369 de recettes, on a pour les sept années 1861-1867 13.465.170.432 de dépenses, 12.426.696.369 de recettes, et la différence est de 1 milliard en chiffres ronds, en se servant précisément pour 1861-1866 des chiffres donnés par Merlin lui-même. Et telle est bien en effet la vérité comme on peut s'en convaincre en refaisant autrement les mêmes calculs : recettes ordinaires votées, de 1861 à 1867, 12.392 millions (en chiffres ronds) ; en outre, 642 millions de recettes extraordinaires et 310 millions de surcroit des recettes ordinaires réalisées sur les recettes ordinaires prévues, en tout 13.344 ; dépenses ordinaires réglées 12.844 millions plus 1.514 de dépenses extraordinaires réglées, en tout 14.358 millions, 1 milliard en chiffres ronds, soit toujours cette moyenne de 143 à 144 millions : telle est l'insuffisance pour la période considérée. — Les budgets sur ressources spéciales, pour services spéciaux, et de la Caisse d'amortissement sont en dehors de ces calculs pour la période où ils eurent une existence distincte, depuis

bien affaibli, puisque le 3 0/0 qui a valu jusqu'à 87 dans les débuts de l'Empire en vaut maintenant à peine 70, et ne les vaut qu'à cause des achats faits par les grands établissements de crédit. On dépense trop ; on vient de voter un quatrième réseau de chemins de fer, l'institution d'une Caisse des chemins vicinaux qui exigera une annuité importante. Que deviendrait le crédit si une guerre éclatait ! Le gouvernement parlementaire, si critiqué, était plus économe des deniers publics ; de son temps les millions et les milliards ne s'empruntaient pas si facilement, et le contrôle des députés était sérieux et efficace ; aussi la Restauration et la monarchie de juillet n'ont-elles accru la dette consolidée que de 3 0/0 alors que les deux Empires l'ont accrue de 75 0/0. La responsabilité de l'Empire et des députés de sa majorité est lourde ; pas un ne gérerait ainsi sa fortune personnelle. — Merlin avait raison de blâmer l'excès des emprunts et le trop de propension à la dépense ; il se trompait en disant le crédit épuisé, et très contraire à la vérité est son essai de statistique des accroissements de rentes sous les deux empires, dont l'un précisément, n'en émit point, et dont l'autre n'en émit point dans cette proportion. Ni ce nouveau réseau de chemins de fer, ni la création de la Caisse des chemins vicinaux qui était bien conçue et n'entraînait que des dépenses modérées, ne méritent non plus des jugements aussi sévères (1).

A ces attaques les défenseurs de l'Empire répondaient en protestant contre cette méthode d'additionner les dépenses sans faire entrer en ligne de compte les résultats obtenus, sans mettre en regard de l'augmentation du revenu de l'Etat l'accroissement de la richesse publique. Oui sans doute l'Empire avait dépensé plus que les gouvernements qui l'avaient précédé ; pensait-on par hasard qu'il fût au pouvoir de l'Etat de se soustraire aux conséquences de ce fait économique général, universel, si accentué depuis 15 ans, le renchérissement de toutes choses ? Avait-il le secret d'obtenir à meilleur compte les denrées qu'il avait à acheter, les services qu'il avait à payer ? Etait-il seul à avoir vu augmenter ses charges, et toutes les familles, même les plus humbles, n'étaient-elles pas précisément dans le même cas ? En 15 années, marquées par des

---

1863 et depuis 1866 : leurs recettes et leurs dépenses étant toujours, *a priori*, égales, ils ne présentent aucun intérêt pour le calcul des déficits.

(1) Loi du 12 juillet 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local : du 11 juillet 1868 pour l'achèvement des chemins vicinaux et la création à cet effet d'une caisse spéciale ; du 18 juillet 1868 pour l'exécution de plusieurs lignes de chemins de fer (ce qu'on a appelé quelquefois les conventions de 1868). Parmi ces dernières lignes figure celle de Lérouville à Sedan : les événements de 1870 ont démontré qu'elle n'aurait pas été superflue si alors elle avait été prête.

guerres glorieuses, l'Empire n'avait pas marché aussi vite dans la progression des dépenses que ses prédécesseurs au sein d'une paix souvent humiliée. L'impôt n'avait pas varié d'étiage ; il n'avait varié que de produit, et jamais encore ce produit n'avait reçu dans d'aussi larges proportions une destination profitable à nos progrès économiques. Chemins de fer, routes, canaux, réseau télégraphique, quelle vive impulsion imprimée à tous les travaux d'utilité générale ! Et la facilité toujours croissante avec laquelle rentraient ces impôts tant critiqués ne prouvait-elle pas qu'ils n'étaient nullement oppresseurs ? Jadis de 2 francs, même parfois de 3 par 1.000 francs, les frais de poursuite variaient maintenant de 0,25 à 0,35. La vérité était que l'aisance des particuliers et que la fortune publique avaient acquis sous Napoléon III un développement sans exemple dans les annales de la France moderne. Et c'était ce que Vitu, notamment, dans ses *Finances de l'Empire*, réponse directe au pamphlet de Horn, s'appliquait à démontrer.

Les dépenses effectives de l'Etat de 1852 à 1866 n'atteignaient point les 31 milliards ou 30.958.591.532 dont parlait Horn mais plutôt 25.403.504.805 (1), couvertes par 24.799.048.763 de ressources ordinaires ou extraordinaires, et ne laissant qu'un découvert de 604 millions, exactement celui qui était constaté dans le compte général des finances de 1866. Horn déclarait que le service de la dette publique absorbait maintenant 609 millions annuellement ; non, mais seulement 340.576.328 contre 227.298.913 en 1852 : la différence à la charge du second Empire n'était que de 113.277.425. Dans les 15 dernières années la guerre et l'Algérie avaient dépensé 7.461.686.817, mais si l'on en retranchait les 2 milliards empruntés pour les guerres de Crimée et d'Italie restaient 5.462 millions soit 364 millions par an en moyenne, et en 1867 373.365.981, bien moins que les 421.182.774 du budget de la guerre en 1848. On voulait opposer à la prétendue prodigalité de l'Empire la prudente et économe gestion de la monarchie de juillet ; mais la vérité était qu'entre le budget réglé de 1829 (1.014.914.432) et le budget réglé de 1847 (1.629.678.080) la différence était de 614.763.648, tandis qu'entre 1847 et le budget non encore réglé, mais présumé, de 1866, 2.241.822.833 (2), la différence était moindre, 612.144.753. Mais surtout Vitu et à son exemple tous les écrits qui soutiennent la même thèse.

---

(1) L'opposition grossissait les chiffres ; les amis du gouvernement exagéraient dans l'autre sens. De 1852 à 1865 les dépenses se sont élevées à 27.235.000.000, les recettes *ordinaires* à 23.730.000.000, et l'insuffisance a été de 3.505 millions ; 250 millions par an en moyenne.

(2) Il devait être de 2.337.752.000.

Progrès de la France sous le gouvernement impérial (1869), *Situation financière en 1868*, etc., faisaient ressortir les énormes progrès réalisés depuis une quinzaine d'années sous le rapport de l'industrie, du commerce, de la facilité des communications, de l'aisance générale, du développement de la richesse publique ; mouvement du commerce général, 2.614 millions en 1847, 2.787 en 1851, 8.126 en 1866 ; commerce spécial, 1.631, 6 en moyenne de 1842 à 1847, 2.246 en 1852, 5.730 en 1865, etc., etc.

Tels étaient, pour et contre, les principaux arguments invoqués. La postérité a pour les apprécier des lumières qui manquaient aux contemporains, et surtout l'impartialité lui est plus facile. Elle juge bien chèrement acquise cette gloire militaire dont l'Empire s'enorgueillissait, regrette tant d'hommes et d'argent dépensés pour de si éphémères succès, et elle sait qu'ils ont eu le tort grave de créer partout l'illusion funeste que l'armée française était invincible. Elle pense que la juste mesure a été dépassée en fait de dépenses et trouve, avec Larrabure, que les ressorts en finance ont été un peu forcés ; elle regrette ce trop de facilité à endetter la France, qui était le gros argument des mécontents. Mais elle sait aussi que l'opposition exagérait d'une manière vraiment inqualifiable en représentant comme irrémédiablement compromise une situation restée saine et solide et en prophétisant — au point de vue financier s'entend — des catastrophes prochaines. Ces catastrophes allaient se produire, mais sur un tout autre terrain ; elles ont même été plus terribles que les prévisions les plus sombres ne pouvaient les supposer, et il s'est trouvé que les finances françaises y ont facilement et merveilleusement survécu tant leurs assises étaient solides. Le crédit était plus puissant que jamais, alors qu'on cherchait à faire croire que ses ressorts étaient brisés. Si le mouvement général des affaires avait peut-être un peu perdu de l'ampleur extraordinaire qu'il avait eue dans la première moitié du règne, on n'en était pas moins très loin de cette décadence que d'aucuns prétendaient apercevoir. Le total des opérations de la Banque de France atteignait 7.709 millions en 1861, 8.325 en 1869, chiffre maximum ; celui de ses escomptes seuls 6.676 millions en 1869, environ 3 milliards de plus qu'en 1855. S'il paraissait y avoir quelque tendance à la baisse sur les valeurs de Bourse c'était par comparaison avec cette hausse « brutale » qui avait suivi Sadowa ; mais la vérité était qu'à considérer les cours minimum de 1861 et de 1869 le 3 0/0 avait passé de 66,80 à 69,80, le Nord de 940 à 1.060, le Crédit Foncier de 901 à 1.460, etc., etc. On a pu évaluer la valeur du portefeuille français en 1850 à 9.127 millions, dont 6.627 en valeurs françaises, 2.500 en valeurs étrangères ; en 1869 à 30.869, dont 10 milliards en valeurs étran-

gères, tout le reste en valeurs françaises (1). L'annuité successorale s'accroissait dans d'énormes proportions : 2.046.804.703 en 1861, 3.636.764.384 en 1869 ; ici, précisément, le progrès est beaucoup plus marqué dans la seconde moitié du règne que dans la première, et infiniment plus rapide que tout ce qu'on avait vu sous Louis-Philippe (1.451.054.978 en 1840, 2.005.070.725 en 1847) (2). En fait de travaux publics, surtout, l'œuvre avait été vraiment énorme : 13.557 kilomètres de chemins de fer étaient exploités au 31 décembre 1865 ; le réseau *concédé*, de 16.132 kilomètres en 1859, allait passer à 22.012 en 1868 ; les impôts et revenus indirects croissaient régulièrement, sans qu'il y eût d'augmentation de tarifs bien sensible : 804 millions en 1852, 1.094 en 1859, 1282,3 en 1866, 1324,3 en 1869. On objectait que ce remarquable développement économique n'était point particulier à la France, et que l'afflux de l'or australien et californien, qu'un besoin général d'activité après une interruption passagère, y avaient plus contribué que le gouvernement impérial : celui-ci pouvait à son tour soutenir que sans la sécurité rendue au pays on aurait peu profité de ces avantages et que ce qui était le plus merveilleux dans ce magnifique épanouissement de la richesse publique c'était qu'il se fût réalisé malgré tous les événements, guerres, épidémies, fléaux naturels, qui semblaient devoir en contrarier l'essor. Tout bien pesé il semble bien établi que, comme on l'a dit, ce temps fut presque unique dans l'histoire économique de la France (3), et qu'ils se trompaient gravement ceux qui s'imaginaient que c'était par les finances que l'édifice craquerait. De toutes les erreurs, si nombreuses, qui avaient alors la vogue, celle-là fut certainement une des plus complètes. Nous devons nous féliciter d'ailleurs qu'elle ait eu cours, surtout au delà de nos frontières : c'est parce que, de son propre aveu, M. de Bismarck a sous-estimé la puissance financière de la France qu'il ne l'a pas mise à plus rude épreuve en 1871.

Les finances en 1869 : budget de 1870. — Il est même à remarquer que l'Empire dans ses derniers jours sembla disposé à faire amende honorable des imprudences jadis commises et s'efforça, non sans succès, d'avoir des budgets plus corrects. Dans son rapport à l'Empereur du 10 janvier 1869, Magne fait ressortir que la dette flottante, parvenue à 902 millions au 31 juillet 1868, a été ramenée à son chiffre

---

(1) Dupont-Ferrier, *op. cit.*, p. 7.

(2) Bulletin de statistique et de législation comparée ; Annuaire de l'économie politique, 1877.

(3) Dupont-Ferrier, *ibid.*, p. 21.

de 1866, 727 millions, et le sera même à 627 si un prélèvement a lieu sur la Caisse de dotation de l'armée au moment de sa liquidation ; une plus-value très sensible (34 millions) s'est manifestée dans les quatre derniers mois de l'année 1868 (1) et autorise à penser qu'il sera facile de faire face à la progression des dépenses, malheureusement inévitable et que tous les gouvernements ont subie, mais sans conséquence grave pourvu qu'on ne dépense que son revenu, même moins que son revenu, sauf en cas de force majeure. C'est ce qui a été observé pour le budget de 1870, où l'augmentation de la dette publique, le second tiers de l'augmentation de la solde des officiers, les annuités votées en faveur de nouvelles lignes de chemins de fer, la création de nouveaux bureaux de poste et de nouveaux facteurs, ont fait inscrire 30 millions et demi de plus de dépenses, mais aussi 35.719.050 de recettes de plus à cause des recouvrements réalisés en 1868, d'où 86 millions d'excédent de recettes qui serviront à couvrir la plus grande partie du budget extraordinaire. « Si la situation n'est pas encore parvenue au degré de prospérité que nous pouvons désirer et que nous nous efforçons d'atteindre, il est juste de reconnaître qu'elle est en voie de progrès. L'emprunt de 429 millions ne pouvait avoir la puissance de transformer instantanément nos difficultés financières en un état de choses florissant, et de dispenser les pouvoirs publics de leur devoir de vigilance et d'économie, mais il nous permet de liquider le passé et ouvre devant nous la voie des améliorations successives ».

Le 19 janvier il présenta le, ou plutôt, les budgets de 1870, accrus maintenant d'une unité, à savoir le budget spécial de l'emprunt de 429 millions. Le budget ordinaire se montait dans son projet à 1.650 millions en dépense contre 1.619 1/2 inscrits pour 1869, et à 1.736 en recette contre 1.700.948.000 pour 1869. Comme dans toutes les années d'élections la discussion de ce budget eut lieu plus tôt que d'ordinaire, elle se déroula du 8 au 23 avril. A un autre point de vue aussi, à savoir le grand nombre de propositions de caractère électoral, suppressions d'impôts, diminution ou même suppression de l'armée, etc., l'approche des élections se fit sentir. Pendant, disait le *Siècle*, que les bulletins des candidats du gouvernement diront budgets de 2.500 millions, déficits, impôts, loi militaire, impôt sur les boissons, les nôtres diront : économies, désarmement, libre circulation des produits.

Les attaques les plus vives furent en effet dirigées contre les

(1) Cette plus-value continua en 1869 ; Magne put annoncer, dans la discussion du budget de 1870, que janvier avait donné 5.300.000 de plus-value sur janvier 1868, février 3.900.000, et mars donnerait sans doute 4.163.000.

impôts les plus impopulaires, notamment les octrois, et contre les charges militaires. Glais Bizoin demanda suppression des octrois, partout, à dater du 1er janvier 1870 ; il attribuait aux villes comme dédommagement leur contribution personnelle et mobilière, celle des portes et fenêtres, celle des patentes, plus l'impôt des chiens et les permis de chasse ; en cas d'insuffisance, le droit de lever autant de centimes sur l'impôt mobilier et les patentes qu'il serait nécessaire ; c'était leur enlever 124 millions et leur en donner 38 — 38 retirés d'ailleurs à l'État qui boucherait ce trou comme il pourrait — et les mettre en déficit de 85 millions pour lesquels il faudrait 266 centimes additionnels. Magne n'eut pas de peine à établir que s'il est facile de critiquer les octrois il est beaucoup plus difficile de les remplacer, et que d'ailleurs un impôt perçu sur les lieux, supporté par les consommateurs de la cité, qui peuvent très bien ne pas être des habitants de la cité, en proportion de leur consommation elle-même, est loin de mériter tant de critiques. Le budget de la guerre fut comme toujours plus attaqué encore, soit dans ses diverses parties (garde impériale, les six grands commandements militaires institués par décret du 7 août 1858, etc.), soit dans son ensemble. A l'occasion des six grands commandements militaires, Niel les ayant défendus en les disant nécessaires à une rapide mobilisation de l'armée, Ernest Picard regretta hautement qu'on pût parler de faire la guerre du jour au lendemain. « Il y a aujourd'hui une telle solidarité entre les nations, un droit des gens tellement arrêté, qu'une nation qui voudrait tout à coup se jeter sur une autre serait immédiatement mise au ban de la civilisation. Qui donc peut craindre que nous soyons vaincus ? Vos 1.200.000 hommes (hélas, qu'on en était loin !) sont-ils une garantie pour la défense du pays ? Non, c'est une force que vous préparez pour réparer les mécomptes de votre politique ». Quant à Garnier-Pagès qui outre l'octroi voulait aussi abolir le timbre, tout en dépeignant d'ailleurs la situation financière sous les couleurs les plus sombres et en présentant des chiffres de déficit, de découvert, au plus haut degré inquiétants, il ne proposait rien moins qu'une réduction de l'effectif à 200.000 hommes et il considérait comme négligeable la question du matériel. « Le matériel ! La France est assez riche pour vous le donner en quelques jours... Les hommes ? Vous les auriez du jour au lendemain. Vous n'auriez qu'à faire appel à la nation et vous pourriez être certains que la nation vous répondrait si vous étiez véritablement attaqués ».

Tous les orateurs n'apportèrent pas à la tribune de semblables programmes de destruction ; mais nombreux furent ceux qui ne résistèrent pas à la tentation d'amendements électoraux, diminuant

quelque recette, surtout augmentant quelque dépense. Magne en fit un jour une piquante statistique, statistique qui de nos jours pourrait, trop souvent, être bien plus piquante encore, et il apprit au Corps Législatif que les amendements jusque-là proposés donnaient comme résultat 164 millions d'accroissement de recettes ou de diminution de dépenses — encore en comptant pour 160 millions sur ces 164 la proposition fantaisiste de suppression de la moitié de l'armée — et 488 millions de diminution de recettes ou d'accroissement de dépenses. Déficit 324 millions ; 484 en ne tenant pas compte de l'extravagante proposition anti-militariste. « Je ne dis pas, disait très bien Magne, que toutes ces propositions soient absolument dépourvues de raison. Il y a dans les services bien des souffrances, il y a parmi les petits employés bien des gênes (1), dans les impôts quelques aspérités, quelques côtés dignes d'attention (et en disant cela il pensait notamment à la non déduction du passif dans le calcul des droits de succession, qui venait d'être justement flétrie). L'Empereur a toujours donné des preuves assez éclatantes de sa sollicitude envers les classes laborieuses et les petits fonctionnaires pour que l'on soit bien convaincu que s'il lui était possible de leur venir en aide il le ferait immédiatement. L'Empereur a donné également assez de preuves de sa sollicitude pour la prospérité nationale pour que chacun doive être bien convaincu qu'il a une vive ardeur pour l'accélération des travaux publics, si instamment demandés par le commerce et par l'industrie. Cependant devant cet intérêt majeur qui les domine tous, devant l'intérêt de la situation financière, qui, quand elle souffre, jette la langueur partout et qui, quand elle est au contraire en bon état, donne partout la vie et la santé, en présence de cet intérêt majeur prédominant, l'Empereur a imposé silence à tous ces sentiments naturels... (et a résolu) d'ajourner toutes les dépenses qui ne sont pas impérieusement nécessaires... jusqu'au moment où toutes les améliorations pourront être faites mais d'une manière durable et sans danger ». En conséquence on écarta les amendements dont le projet de budget avait été selon l'expression pittoresque de Magne « *bombardé* » et on le vota à peu près tel qu'il avait été présenté : budget ordinaire, 1.650.882.748 (30 et demi environ de plus que pour 1869) en dépense, 1.738.467.393 en recette ; budget sur ressources spéciales, 280.298.910 francs en recette et en dépense ; services spéciaux rattachés pour ordre au budget, 91.848.909 fr.

(1) Et il cita à ce propos les améliorations concédées successivement, depuis 1858, aux petits fonctionnaires, si éprouvés par la cherté de la vie : 7.622.000 en 1858, 5.261.000 en 1859, 2.462.000 en 1860, 3 millions en 1861, 3.715.000 en 1862, etc.

en recette et en dépense ; budget spécial de la Caisse d'amortissement, 77.122.000 (dont 41 pour rachats de rentes); budget extraordinaire, 123.406.811, dont 2.975.000 pour matériel de l'artillerie et du génie, beaucoup pour l'Algérie (près de 25 millions), pour les routes, ponts, canaux, rivières et ports (plus de 41 millions), pour les chemins de fer (12.660.000) ; les ressources affectées au budget extraordinaire étaient 87.584.645 d'excédent des recettes ordinaires, 16.666.666 de la Société algérienne, 15.360.000 restant disponibles sur l'emprunt de 429 millions, en tout 124.841.311. Enfin la loi qui, le 8 mai, fixa le budget rectificatif de 1869 n'y ajouta que la somme relativement modeste de 24.071.728 francs pour l'ordinaire, de 4.513.604 pour l'extraordinaire, sommes bien inférieures aux quelques 85 millions du budget rectificatif de 1866, aux 113 de celui de 1867, et en général à tous ceux des années antérieures. Le progrès était réel et il frappait les regards. Louvet, un des budgétaires les plus en vue, déclarait voir dans ce budget de 1870, auquel il n'épargnait pas cependant les critiques, quatre améliorations dont il fallait à son sens féliciter le gouvernement : modicité des dépenses nouvelles introduites par décret sans vote des Chambres; modicité des crédits supplémentaires demandés au budget rectificatif ; renonciation à la méthode dangereuse d'escompter des annulations de crédit ; renonciation à la méthode non moins dangereuse de surestimer les évaluations de rendement des impôts indirects. Il eût seulement voulu, pour que ce budget fût tout à fait satisfaisant, qu'on reconnût que la dette flottante se montait à 785 millions et non à 727, qu'on diminuât en nombre la garde impériale, et qu'on diminuât surtout un certain nombre de gros traitements, grossis encore par des cumuls, qui étaient l'objet de critiques à peu près unanimes ; non pas, remarquait-il avec beaucoup de raison, qu'il fallût en attendre une économie bien sensible, mais il serait bon d'en lever ce grief à l'opinion publique. Une certaine impression de détente fut générale. « Nos finances, écrivaient les Débats, généralement peu bienveillants, sont en voie de rétablissement, mais comme il arrive après des excès prolongés la convalescence est longue et précaire ; il faut se mettre à la diète ». On s'y mit en effet et elle fut parfois extrêmement rigoureuse (1). On ne s'en écarta pas, même

(1) Il est arrivé au Corps Législatif de pousser parfois à cet égard le courage jusqu'à l'héroïsme. Les instituteurs n'ayant pas eu de retraite avant la loi de 1853, et ceux qui depuis prenaient leur retraite sans avoir accompli les années de service exigées par cette loi n'en ayant que d'extrêmement modiques, 130 fr. parfois 75, même 65, des fonds (500.000 francs) avaient été votés à titre de secours les années précédentes ; un amendement fut proposé par le vicomte Clary pour élever à 500 francs leurs retraites par l'octroi d'un crédit de 250.000 fr.

quand les circonstances semblaient rendre nécessaire un peu de générosité (1).

Abstraction faite des budgets sur ressources spéciales, des services spéciaux et de la Caisse d'amortissement, les recettes prévues pour 1870 se montaient à 1.743 millions environ (1.738 1/2 de recettes ordinaires et 4 1/2 pour celles du budget extraordinaire provenant de ressources régulières), les dépenses ordinaires et extraordinaires

---

Son inconvénient était de bouleverser entièrement le système de la loi de 1853, et, comme le dit Duruy, alors encore ministre de l'instruction publique, quelque respect que méritent des intérêts particuliers ils ne doivent pas conduire au bouleversement d'une loi d'intérêt général. Chevandier de Valdrôme déclara être tout autant que les députés de l'opposition adversaire d'un budget électoral, et craindre qu'en votant l'amendement on ne donnât au budget cette couleur électorale dont il ne voulait pas ; l'année suivante on pourrait discuter et voter de telles propositions avec une entière liberté d'esprit. Et l'amendement se trouva repoussé par 90 voix contre 90. A six semaines d'élections qui s'annonçaient comme dangereuses pour les candidats officiels ! La bourse du contribuable n'a plus l'habitude d'être ainsi défendue contre les fonctionnaires électoralement puissants ! On trouva même que l'héroïsme, en ce cas, avait été poussé trop loin, et le journal le *Peuple*, qui passait pour prendre ses inspirations dans le cabinet même de l'Empereur, blâma ce vote.

(1) Ainsi la loi du 5 mai 1869, qui créa des pensions pour les anciens militaires de la République et de l'Empire, réduits jusqu'alors à se partager un maigre crédit de 2.700.000 procurant à environ 25.000 survivants de notre grande épopée militaire des secours viagers variant de 80 à 120 francs, tandis que 15 à 16.000 autres étaient obligés d'attendre que la mort eût fait des vides parmi ces pauvres gens pour pouvoir eux-mêmes être appelés à figurer sur la liste. L'année 1869, où allait être célébré le centenaire de Napoléon Ier, semblait tout indiquée pour la réparation de cette trop longue injustice ; Napoléon III signala à son ministre d'Etat (12 avril) la convenance de changer ce secours en une pension, d'en élever un peu le chiffre, et d'y faire participer tous les ayants droit. En conséquence la loi du 5 mai 1869 attribua des pensions viagères de 250 francs, en cas d'insuffisance des ressources personnelles, à chacun des sous-officiers ou soldats de la République et de l'Empire remplissant une de ces trois conditions : deux ans de service, deux campagnes, blessure grave reçue au service. On concilia la réalisation de ce bienfait avec les exigences de la situation budgétaire en évitant toute augmentation des crédits alors portés au budget, et le procédé adopté fut le suivant : attribution à la caisse des dépôts et consignations du crédit de 2.700.000 déjà existant et devant disparaître au 15 août ; attribution à cette même caisse d'un autre crédit de 968.000 en remboursement d'avances faites au Trésor pour conversion de rentes de la Légion d'honneur, et appelé à disparaître au 1er janvier 1874. Ces deux crédits étaient abandonnés à la Caisse des dépôts et consignations, le temps suffisant pour la rembourser des avances qu'elle aurait faites pour le paiement des pensions nouvelles. Ainsi se trouvaient conciliées et la nécessité de l'économie la plus attentive, et celle d'un acte de bienfaisance et d'humanité envers les vieux soldats des glorieuses armées de la République et de l'Empire. Quelques députés de gauche, comme Glais Bizoin, rendirent publiquement hommage à la pensée qui avait dicté la lettre impériale et inspiré le projet de loi.

à 1.774 ; soit un léger déficit de 31 millions, destiné sans doute à disparaître avec les plus-values que rendait presque certaines l'évaluation très modérée faite du produit des impôts. Si l'année 1870 avait été normale il est probable qu'on serait revenu avec elle à la période des budgets en équilibre.

Evolution libérale de l'Empire. — Du moins allait-on revenir avec elle à celle des budgets votés par chapitres. Au lendemain des élections de 1869, Napoléon III mettant enfin un terme à ses longues hésitations se décidait à rentrer à pleines voiles dans le régime parlementaire, l'annonçait à la France dans son fameux message du 12 juillet, et bientôt après le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 établissait les bases de la nouvelle Constitution ; ministres pouvant faire partie du Sénat et du Corps Législatif, responsables, droit d'initiative des lois à l'Empereur et au Corps Législatif, droit au Corps Législatif de nommer son bureau, droit d'interpellation rétabli, nécessité d'une loi pour modifier les tarifs de douanes ou de postes, budget présenté au Corps Législatif par chapitres et articles et voté par chapitres. Le sénatus-consulte énumérait ces chapitres, au nombre de 315. Il ne restait plus qu'à accomplir dans le personnel les mêmes changements que dans les institutions ; c'est ce qui eut lieu avec la formation du ministère Ollivier, où les finances devaient être données successivement à Buffet puis à Segris.

L'Empire libéral n'a pas vécu et nul ne peut dire quelles eussent été ses chances de succès. Il apparait bien toutefois, dit un de ses principaux historiens, M. Berton (1), que la conception de ses fondateurs était judicieuse, tout au moins que les plus nobles intentions les animaient, et qu'on ne saurait triompher contre eux de la rigueur injuste du sort. C'est peut-être en considérant la très courte, mais très suggestive histoire de ses finances, qu'on est le plus frappé de la justesse de cette réflexion ; le budget de 1871, ce budget qui allait être emporté à la dérive par les événements, dont il n'est rien resté, qui n'eut même pas dans ses premiers moments le don d'attirer l'attention publique car il vint au monde juste au moment de la candidature Hohenzollern, dans cette atmosphère fiévreuse du mois de juillet 1870 où le public n'avait d'oreilles que pour les nouvelles de Madrid ou de Berlin, ce budget n'en est pas moins des plus remarquables par un évident désir de faire mieux, par un esprit sagement réformateur, tempéré par beaucoup de prudence. Il fait honneur à ses auteurs, à son rapporteur au Corps Législatif, Chesne-

(1) Dans son Evolution constitutionnelle du second Empire.

long, et il donne tout à fait l'impression que cette situation financière, si souvent dépeinte sous les plus noires couleurs, était saine et robuste cependant, et en voie marquée d'amélioration.

Budget de 1871. — Un vif désir d'économie, de sincérité absolue dans les évaluations budgétaires, qu'on veut élevées pour les dépenses, faibles pour les recettes afin d'éviter les déceptions, de simplification administrative « qui en réduisant le nombre des fonctionnaires et en attachant un sérieux contingent de travail à tous les employés conservés permettra du même coup de diminuer les charges du Trésor, d'améliorer le sort des fonctionnaires et de rendre à l'activité nationale, dans les professions libres, des forces que l'aspiration démesurée vers les fonctions publiques retient aujourd'hui dans un milieu où elles surabondent et détourne des voies où elles peuvent être mieux utilisées pour elles-mêmes et pour le pays » inspire tout ce rapport. Les recettes, malgré la sage résolution de plutôt les sous-estimer en prévision des chances défavorables, sont portées à 1.765.414.517, soit 25 millions de plus que pour 1870, et cependant quelques dégrèvements impatiemment attendus sont accordés : immunité fiscale des sels destinés aux usages agricoles, réduction à 0,20 0/0 sous certaines conditions, des droits d'échange d'immeubles ruraux non bâtis, réduction à 1 0/0 du droit sur le montant de la soulte ou plus-value dans cette catégorie d'échanges. Les dépenses, pour qui le gouvernement a demandé 1.670.775.000, sont fixées à 1.659.839.937, 9 millions de plus qu'en 1870, mais moins à cause d'un surcroît de dépense qu'à cause d'un surcroît de prévoyance. Toutefois un souci méritoire de justice fait consacrer en principe une somme de 9 millions, en deux annuités, à une élévation des traitements inférieurs à 1.200 francs : en particulier un crédit de 1.500.000 francs est ouvert au ministère de l'instruction publique pour élever le traitement minimum des instituteurs de 600 à 700 francs et, après 5 ans de service, de 700 à 800. Il y a tendance au contraire à rogner sur les gros traitements, mais sans exagération et sans aucun asservissement aux préjugés trop répandus à cet égard dans le public ; ainsi sur les trois grands commandements militaires restant encore des six qui avaient soulevé tant de critiques, et dont les émoluments s'élèvent à un total de 272.000 francs la commission retranche 52.000 et réduit à 220.000. « La question des gros traitements, dit-elle, a passionné l'opinion publique ; bien des exagérations s'y sont mêlées et en généralisant quelques exceptions on les a exploitées avec un retentissement qui ne s'est pas toujours arrêté à la limite du juste et du vrai ; quand il s'agit d'hommes arrivés avec honneur, et quelques-uns avec gloire, au sommet de leur carrière, un pays tel que la France doit être

assez généreux pour leur faire une situation digne de leurs services. C'est une question de mesure et nous devons convenir que pour ceux dont nous nous occupons (les grands commandements militaires) la mesure avait été dépassée ». Sur le cumul, cette autre grande préoccupation du temps, il fut décidé que le maximum n'en saurait dépasser 50.000 et que notamment les membres du Sénat ou du Corps Législatif ne pourraient cumuler avec leur dotation ou leur indemnité un ou des traitements payés des fonds de l'Etat et dépassant avec cette dotation ou indemnité le chiffre de 50.000. Afin de donner satisfaction à un autre grief souvent exploité le budget extraordinaire, d'ailleurs maintenu, cessa d'être fixé par une loi spéciale et fut réuni dans une seule et même loi avec le budget ordinaire. Enfin les virements, bien impopulaires aussi, furent, sinon supprimés, du moins fort réduits ; un article de la loi de finances prohiba tout virement ayant pour effet d'augmenter des crédits de personnel ou des fonds secrets, ou de détourner des crédits affectés à des dépenses extraordinaires pour en élever d'autres destinés à des dépenses ordinaires. La prochaine loi de finances devait contenir la nomenclature des crédits pouvant désormais être augmentés par droit de virement. Une disposition intéressante, faite pour activer la diffusion de la rente dans les plus humbles couches de la population, abaissait à 3 francs au lieu de 5 le minimum de rente inscriptible au Grand Livre de la dette publique. Toutes ces mesures étaient excellentes ; on n'en saurait dire autant de la partie du rapport concernant la garde mobile, où se montre, une fois de plus, l'aveuglement alors général sur l'état de nos forces militaires et de celles que nous pourrions éventuellement avoir à combattre. Il y était dit que le gouvernement avait annoncé d'abord que la dépense totale de la garde mobile, après organisation définitive, s'élèverait à 14.839.638, mais que maintenant prévalaient des idées différentes et qu'il fallait s'en féliciter. « La garde nationale mobile ne doit pas être assimilée à la réserve de l'armée.. elle peut être mobilisée par une loi dans le cas où le territoire est menacé pour veiller à la garde des frontières et à la défense des places fortes... Hors de là et en temps de paix elle doit laisser aux citoyens qui la composent toute la liberté de la vie civile. Qu'elle soit organisée à l'avance sur des registres régulièrement tenus qui permettent le cas échéant son appel immédiat... cela est nécessaire mais cela suffit ». Le ministre (maréchal Lebœuf) qui venait de consentir à la réduction de 100.000 à 90.000 hommes du contingent annuel, sans que cela empêchât la gauche de demander réduction à 80.000, consentit aussi à réduction de 1.997.727 sur le crédit affecté à la garde mobile ; la commission demanda et accepta une réduction nouvelle de 1.500.000 et finale-

ment la garde mobile fut portée au budget de 1871 pour un maigre crédit de 2 millions.

La discussion générale du budget de 1871 commença le 4 juillet, aussitôt après cette autre discussion où l'opposition voulut contraindre le gouvernement à réduire de 90.000 à 80.000 hommes le contingent annuel, déjà imprudemment réduit de 100.000 à 90.000, et où Jules Favre déclara (30 juin 1870) que s'organiser en pleine paix pour une grande guerre était une coupable folie, une mesure funeste aux finances du pays, à sa moralité, à sa grandeur, à sa prospérité matérielle. Elle fut avant tout politique : La Tour du Moulin réclama suppression absolue du droit de virement, Barthélemy-Saint-Hilaire renouvela l'attaque contre l'abus des emprunts et des crédits extraordinaires. Le pays selon lui, était riche, mais c'était un riche malaisé. Ces attaques, et bien d'autres, furent vigoureusement réfutées par le ministre Segris qui dans un discours important du 5 juillet, à peu près le dernier qui ait été *écouté* par le Corps Législatif, car dès le 6, avec la trop fameuse déclaration du duc de Gramont les esprits furent ailleurs — railla ceux qui se représentaient le droit de virement comme un moyen de se promener impétueusement à travers les budgets votés et d'en bouleverser l'économie, alors qu'il n'était autre chose que le crédit supplémentaire s'exerçant au cours d'un budget en exercice après que le ministre des finances et le Conseil d'Etat en avaient constaté la nécessité ; on n'en avait d'ailleurs jamais usé qu'avec beaucoup de mesure et il produisit des chiffres établissant que de 1863 à 1868 la moyenne n'en avait pas dépassé 22 millions. Puis il célébra le bon état du budget de 1871 avec son équilibre bien assuré, ses dégrèvements, prélude d'autres dégrèvements encore, vanta les heureux résultats de l'administration impériale, la prospérité publique, l'accroissement prodigieux de la richesse, et protesta une fois de plus contre la légende qui mêlant dépenses locales et dépenses d'Etat et grossissant au besoin les unes et les autres, voulait faire croire au public que l'Empire coûtait 3 milliards par an aux contribuables.

Tel qu'il sortit des mains de la commission le budget de 1871 devait s'équilibrer ainsi ; recettes ordinaires, 1.765.514.517 : dépenses ordinaires, 1.636.839.887 ; excédent de recettes, 128 millions, devant couvrir à peu près tout le budget extraordinaire ; en dehors restaient le budget sur ressources spéciales (309.159.014), les services spéciaux (88.356.346), le budget de la Caisse d'amortissement, 81.630.000, qui avaient leurs ressources propres ; la réalisation de ces espérances semblait probable, et la modération inaccoutumée de ce qui s'appelait, hier encore, budget rectificatif, maintenant suppléments de crédits de l'exercice 1870, 26 millions à l'ordinaire

et 14 à l'extraordinaire, était un autre symptôme très favorable. Que les événements le permettent et les finances vont décidément achever de s'améliorer.

Mais les événements ne le permirent pas : le 15 juillet la guerre devint certaine ; le 19 elle fut déclarée avant que le terme de la discussion fût arrivé. La nécessité de créer de nouvelles ressources y fit introduire de grands changements. La suppression du demi-décime supplémentaire sur les droits d'enregistrement, qui avait été décidée, fut écartée ; des droits de douane de 100 francs le quintal sur le café, de 50 et de 60 francs sur les cacaos, de 100 et 160 francs sur les thés furent établis. Les prévisions des recettes ordinaires furent ainsi portées à 1.789.914.527, celles des dépenses ordinaires à 1.673.793.000: celles du budget extraordinaire (128.597.680) étaient couvertes avec les 116 millions d'excédent des recettes ordinaires et 16.666.666 de la Société algérienne, etc. (loi du 27 juillet). Mais déjà les besoins de la guerre requéraient de bien autres ressources ; 17 juillet, loi ouvrant au ministre de la guerre un supplément de crédit de 50 millions ; 22 juillet, autre crédit de 500 millions dont 440 pour la guerre et 60 pour la marine ; 12 août, loi élevant ce crédit à 1 milliard ; autre loi établissant cours forcé des billets de banque et fixant le maximum de l'émission à 1.800 millions, maximum qui dès le 14 août est élevé à 2.400 millions. Un gros emprunt est la conséquence obligée de ces mesures ; il est émis le 23 août, au cours de 60,60, 1/5e payable comptant, le reste en huit versements du 21 octobre au 21 mai suivant. Pour la dernière fois la France répond à cet appel non pas certes avec l'enthousiasme qui n'avait jamais fait défaut dans les temps prospères, mais assez encore pour fournir plus de 800 millions au lieu des 750 millions demandés (1). Ce n'était plus le temps des emprunts à gros succès ; mais, chose remarquable, c'était payer l'argent à peu près le même prix qu'en 1859. Que le gouvernement impérial ait pu, dans une situation militaire déjà extrêmement compromise, emprunter un peu moins cher qu'en 1859 (60,60 au lieu de 60), c'est peut-être la preuve la plus frappante du grand crédit dont il jouissait. Dix jours après venait la catastrophe finale et rien ne restait plus du second Empire ; rien, sinon toutefois les réserves insoupçonnées de richesse que l'épargne française avait pu accumuler pendant 20 ans, et qui allaient permettre à la France de survivre à d'effroyables calamités.

(1) Le 23 août 635.667.000 furent souscrits, dont 502.635.000 à Paris ; le 24, 126.140.000, dont 62.932.000 à Paris.

CHAPITRE IX

Les finances françaises de 1870 a 1875

Le gouvernement de la Défense Nationale. — Jusqu'au dernier moment l'Empire avait donc inspiré confiance aux capitaux ; comme les successeurs que lui donna le 4 septembre n'en inspiraient au contraire aucune il fut certain dès le premier jour que la question d'argent serait une des grosses difficultés du gouvernement de la Défense Nationale. Il avait pour soutenir une guerre effroyablement coûteuse ce qui restait à verser de l'emprunt de 750 millions, si on parvenait à le recouvrer, et le produit des contributions ordinaires, si les contribuables payaient et si l'ennemi leur en laissait le temps. Et il avait en outre à faire face aux suppléments de dépense, aux pertes de revenu, que toute révolution traîne fatalement après elle ; le 5 septembre fut supprimé, malgré Ernest Picard, mis malgré lui aux finances alors qu'il souhaitait l'intérieur, le timbre des journaux ; Jules Simon, Jules Ferry, Pelletan l'exigèrent et d'ailleurs de leur propre autorité certains préfets du 4 septembre le supprimaient parce que, disait l'un d'eux, il fallait « fouetter les populations par le moyen de la presse ». Cependant l'approvisionnement de Paris, l'armement de la garde nationale, les levées de troupes, l'équipement, l'armement, les munitions, etc. allaient exiger des sommes énormes ; puis vinrent les 30 sous des gardes nationaux (plus 0,75 pour leurs femmes) qu'établit le décret du 12 septembre avec cette recommandation louable, mais destinée à n'être guère entendue : « Le gouvernement de la Défense Nationale est persuadé que les citoyens comprendront la gravité des charges qui peuvent résulter pour les finances du pays de la disposition qui précède, et qu'aucun des défenseurs de la cité ne réclamera l'indemnité ci-dessus fixée qu'en cas de nécessité ».

Dès les premiers jours on est réduit — d'ailleurs c'était fatal — aux expédients. Le 17 septembre les remboursements aux porteurs

de livrets de caisses d'épargne sont limités provisoirement à 50 fr. en espèces : pour le reste seront donnés des Bons du Trésor à 3 mois d'échéance et à 5 0/0 d'intérêt (1). Le même jour est imaginée une taxe progressive sur les locaux au-dessus de 600 francs dont les habitants se seront éloignés de Paris pour autre motif qu'un service public : de 600 à 1.000 francs, 20 francs par mois ; de 1.000 à 20.000, 300 ; au-dessus de 20.000, 500. Pure folie, alors que les bouches inutiles rendaient au contraire, en quittant une ville destinée à être assiégée, un service que l'administration militaire leur demandait d'ailleurs instamment, et alors qu'on manquerait de logement pour les réfugiés d'abord, pour les habitants des quartiers bombardés ensuite. Le produit de cette taxe insensée a été estimé 1.899.000 ; en juin 1871 il n'avait été perçu que 345.603, et un des premiers soins du Conseil municipal élu en juillet 1871 fut de demander sa suppression, avec restitution des sommes payées.

Les fautes furent nombreuses et elles étaient inévitables. Plusieurs ont laissé un triste souvenir ; tel par exemple le décret de Tours du 22 octobre (suivi de ceux des 3, 22 et 25 novembre) qui mettait à la charge des départements et des communes les dépenses d'habillement, équipement et solde des gardes nationaux mobilisés (2) : 60 francs par homme pour l'armement et l'équipement et 3 mois de solde à 1,50 par jour et par homme, et quelques frais supplémentaires ; la charge était lourde, et cette dépense était au plus haut degré nationale et en aucune façon locale. Dans certaines communes il en coûta aux contribuables jusqu'à 150 centimes additionnels aux contributions directes. La charge totale menaçait d'atteindre 144.350.000 francs dont 115 étaient payés en août 1871. Les doléances présentées par la suite à l'Assemblée nationale furent très vives ; ce n'étaient pas 45 centimes comme en 1848, disaient des délégués, mais parfois 75, 80 centimes, ou plus. Une loi du 11 septembre 1871 abrogea les décrets de la Défense Nationale sur cette matière, mit lesdites dépenses à la charge de l'Etat, et stipula remboursement aux départements, communes et particuliers des sommes payées par eux pour la garde mobilisée, en cinq annuités égales, à partir de 1872, sans intérêts.

L'emprunt Morgan. — En somme, à part 68 millions que procura l'aliénation des rentes de la caisse de dotation de l'armée, le gouverne-

(1) Par la suite furent admis des acomptes successifs de 50 francs à intervalles de quinzaine. Du 2 octobre au 31 mars il y eut 37.000 remboursements en espèces, pour 1.750.000 francs.

(2) Par emprunts, ou par taxe additionnelle aux quatre contributions directes de 1870.

ment n'avait d'autres ressources que celles que le crédit pourrait lui fournir ; mais le crédit ne s'accorde pas volontiers aux gouvernements de rencontre, sans racines dans le pays, et, pour comble de malheur, par une faute inouïe, séparés en deux, une partie restant fatalement étrangère à ce que faisait l'autre. On émit des Bons du Trésor (1) ; on en donna à des fournisseurs, qui les escomptaient avec perte ; on en donna pour payer les déposants des caisses d'épargne ; on réussit à en placer pour 102.217.000 à Paris, pour un peu plus de 32 millions en province. Médiocre ressource et vite épuisée. Une grande opération de crédit était nécessaire. Le directeur de la Société Générale fut envoyé à Londres sonder le terrain pour un emprunt de 200 millions : il trouva la place assez mal disposée, à cause surtout de l'ajournement des élections, mais ne jugea pas cependant le succès absolument impossible. Clément Laurier gagna (24 octobre) l'adhésion de la maison Morgan et le décret du 25 octobre 1870 décida l'émission de 500.000 obligations de 500 francs, émises à 425, soit 85 0/0 du capital nominal, portant intérêt de 6 0/0, remboursables en 34 ans avec faculté de remboursement anticipé, et payables en 4 termes : 5 0/0 (du capital nominal) à la souscription et 15 0/0 à la répartition, 20 0/0 au 1er décembre, 20 0/0 au 1er janvier, 25 0/0 au 1er février. Il fut souscrit (27-29 octobre) 327.677 obligations, dont 187.042 en France, 139.635 en Angleterre, faisant un capital réel de 139.262.725 francs ; Morgan avait pris lui-même 125.000 obligations à 400 francs avec une commission de 1 1/4 °/o sur le prix nominal : restaient 47.323 obligations que par traité du 5 décembre, après beaucoup de difficultés, Morgan consentit à prendre à 415, soit 19.722.045 francs : en tout 208.984.770 francs pour lesquels l'Etat français devait 15 millions de rente annuelle, plus la prime de remboursement. Compte tenu des commissions exigées par la maison Morgan (6.875.000, ce qui réduisit le produit net à 202.024.770), d'une autre commission consentie aussi à la maison Morgan pour le paiement des coupons et de l'amortissement, cet emprunt désastreux coûtait environ 7,42 0/0. Eût-il été possible d'obtenir des conditions moins onéreuses ? Personne ne l'a jamais démontré, et c'est fort douteux. Toutefois, quand le gouvernement de Paris connut cet acte de la Délégation de Tours, il en fut vivement irrité et songea un instant à le désavouer ; le taux auquel villes et départements contractaient leurs emprunts, alors très nombreux, était de 6 à 7 0/0, rarement de 8. Mais autre chose étaient de petits emprunts locaux et une grande opération de crédit et Paris dut se résigner au fait

(1) Un service spécial fut créé à cet effet à Tours, dès le 11 octobre.

accompli. Une circonstance très fâcheuse, et qui donne à penser, est le trop peu de publicité fait en France autour de l'emprunt.

Le gouvernement de la Défense et la Banque de France. — Ce n'était qu'une goutte d'eau dans la mer tant les dépenses étaient énormes. Il fallait d'autres ressources. La Banque de France, dont la politique fut en ces pénibles circonstances aussi habile et aussi patriotique qu'à son ordinaire, adopta l'adroite tactique de ne pas opposer aux demandes du gouvernement un refus par trop cassant pour ne pas s'exposer à ses violences et pour l'empêcher de céder à la tentation d'émettre du papier d'État, qui ne lui était que trop suggérée, ni non plus une complaisance trop grande, pour ne pas être entraînée à des actes susceptibles de compromettre son crédit : elle sut céder, et elle sut aussi résister ; des deux façons elle rendit au pays le plus éminent service. La loi du 12 août avait établi le cours forcé de ses billets et élevé la limite maximum de l'émission à la somme de 1.800 millions, portée dès le surlendemain à 2.400. Elle avait dès le 18 juillet fait à l'État une avance de 50 millions, une autre le 18 août de la même somme, une de 40 le 19 à la Caisse des dépôts et consignations pour faciliter les remboursements des caisses d'épargne, sans parler de 30 millions prêtés par les succursales de Metz et de Strasbourg aux trésoriers généraux de ces départements. Les appels de l'État devaient nécessairement continuer sous le gouvernement de la Défense, mais, outre d'autres raisons d'hésiter, la situation de la Banque était bien difficile, séparée de son gouverneur M. Rouland et n'ayant à sa tête auprès de la Délégation, elle-même dépourvue de pouvoirs réguliers, que son sous-gouverneur M. Cuvier, dépourvu d'instructions. 75 millions furent cependant avancés le 24 septembre, et 200 le 5 décembre (ou plus exactement 100, mais fut alors ratifiée une avance de 100 millions précédemment consentie le 15 octobre). Mais la Banque était alors à bout de sacrifices et, témoin attristé des gaspillages du gouvernement, Cuvier se demandait si le devoir était de mettre un terme à cette orgie de dépenses ou d'en faciliter la continuation au risque de tuer le crédit du billet. La Banque n'était pas seule à avoir cette impression ; Thiers racontera dans son discours du 7 décembre 1871 comment il était réduit dans son patriotisme à fermer les yeux. Il était fait un effroyable abus des circulaires des 17 et 31 août 1870 (1) qui, par dérogation aux règles fondamentales de la comptabilité publique, avaient autorisé les comptables, en cas d'urgence, à payer les

(1) Le premier relatif aux dépenses de la guerre ; le second, en général, à toutes les dépenses ayant le même caractère d'urgence.

dépenses de guerre, même en l'absence de crédit, sur réquisition régulière des ordonnateurs ou sur ordre spécial du préfet ; et c'est ainsi que du 4 septembre 1870 au 20 février 1871 il fut ouvert par décret pour 959 millions de crédits, dont 392 1/2 à Paris, 566 1/2 en province. Le conseil des finances (1) établi près de la Délégation, inquiet, voulait qu'aucune dépense ne fût engagée sans un crédit régulièrement ouvert et sans qu'il eût été consulté : M. de Roussy, délégué aux finances, outré des exigences des corps francs, des marchés onéreux que le gouvernement passait dans les conditions les plus déplorables, prit sur lui de défendre (20 décembre) aux trésoriers généraux d'accorder toute demande de fonds non autorisée par une ouverture préalable de crédit. Ce fut aussitôt un tolle général des commandants de corps, des fournisseurs, des commissions d'armement. Freycinet, Gambetta furent outrés de fureur. « Si écrivait Freycinet le 22 décembre, les errements du délégué aux finances ne sont pas immédiatement changés, il est absolument impossible de continuer la guerre » ! Et Gambetta (23 décembre) : C'est au moment où les Prussiens épuisés tentent leur dernier effort, où nous pouvons espérer sortir victorieusement de l'immense lutte, que l'argent nous est refusé ! Je suis résolu à tout ! Nous briserons s'il le faut la Banque et nous émettrons du papier d'Etat ! Je ne peux admettre qu'on nous refuse les moyens de sauver le pays et la République ! — « A la bonne heure, répondait Freycinet, voilà du bon Gambetta (2) » ! M. de Roussy dut céder et écrire le 27 décembre que l'interdiction de payer sans crédit ne s'appliquait ni à la solde des troupes de toutes natures, ni aux fournitures de vivres pour les troupes ; il recommanda seulement aux préfets, surtout à ceux de Lyon, Marseille et Lille, de s'entendre au préalable avec les receveurs généraux pour ne pas les prendre trop au dépourvu ; pour les autres dépenses les préfets n'eurent qu'à demander des crédits par télégramme. Quant à la Banque il lui fut signifié par décret du 25 décembre d'ouvrir au Trésor un crédit de 100 millions ; Cuvier qui avait reçu de Paris défense d'accorder de nouveaux prêts s'y refusa énergiquement et aima mieux démissionner ; le gouvernement appela au sous-gouvernement de la Banque

---

(1) Il était composé de M. de Roussy, directeur de la comptabilité, Cuvier, sous-gouverneur de la Banque, Roy, directeur général de l'enregistrement, et de deux autres hauts fonctionnaires.

(2) Comme en 1848 les projets de papier-monnaie affluaient. Laurier, heureusement, préférait le concours de la Banque de France « grâce auquel dit-il plus tard dans sa déposition à la commission d'enquête, vous avez échappé à cet immense péril du papier d'Etat, qui nous eût menés je ne sais où, et que le pays n'a pas même soupçonné ».

O'Quin, trésorier général des Basses-Pyrénées, qui hésitait à accepter, et qui enfin s'y décida ; Magne, l'ancien ministre de l'Empire (1), alors à Bordeaux, qui consentait à mettre son expérience et son talent au service des financiers improvisés de la Défense Nationale, lui en donna le conseil patriotique. Lui et les trois régents de la Banque qui se trouvaient hors de Paris consentirent à faire une avance de 100 millions à un taux d'intérêt à déterminer entre 3 et 6 0/0, et avec hypothèque sur des forêts de l'Etat, sauf ratification par la Banque lorsque les communications seraient possibles. Gambetta jugeait l'effort insuffisant. « Prenons-les (les 100 millions) écrivait-il à Laurier ; mais d'ici 8 jours il nous faut prendre une décision qui nous donne 12 fois plus : la France ne peut dépendre de l'esprit de routine ». Et il parlait d'en venir « à la seule mesure qui puisse assurer une victoire certaine si on cesse de liarder ». Laurier s'efforçait, non pas de le calmer, c'était impossible, mais de gagner du temps. « Gambetta, a-t-il déclaré devant la commission d'enquête sur les actes du gouvernement de la Défense, me disait : Il faut que tu me donnes un milliard. Je répondais : Tu l'auras, ton milliard. J'ajoutais *in petto* : d'ici là le roi, l'âne ou moi nous mourrons ».

En attendant la situation était épouvantable. On prévoyait pour janvier 123 millions de recettes, 337 de dépenses. « La situation financière écrivait le 27 décembre la Délégation de Bordeaux au gouvernement de Paris, s'aggrave chaque jour. Nous dépensons au moins 10 millions par jour... Ce parti (créer du papier-monnaie) est déplorable sans doute, mais il nous est suggéré par le salut public. Nous n'avons pas le choix des moyens ». Le coupon de la rente au 1er janvier fut en péril, non parce que quelques journaux conseillaient de ne le point payer, comme s'ils eussent eu pour but de tuer

---

(1) Ses *Souvenirs*, publiés en 1914 dans les *Feuilles d'histoire*, sont du plus vif intérêt. On fut en effet à deux doigts d'une émission d'assignats, qui eût achevé de tout perdre ; Magne mettait Laurier en garde contre les folies auxquelles Gambetta n'était que trop enclin, et lui représentait que tout acte violent en matière monétaire va contre son but : l'argent est comme l'eau dans une éponge : plus vous la pressez, plus vous la faites fuir. Crémieux confiait à Magne toutes ses appréhensions. « Nous n'avons ni les moyens de continuer la guerre avec espoir de succès, ni le droit de faire la paix, ni la possibilité même, car nous ne pourrons jamais nous résigner à signer la mutilation de la France. Et ce diable de Gambetta qui ne rêve que bataille, lutte à outrance, et qui considère une Chambre comme un obstacle qu'il faut écarter à tout prix » !

C'est peut-être à Magne que l'on doit d'avoir évité une faute à laquelle Laurier fut, un moment, assez enclin : déléguer à la Banque de France la propriété du revenu des postes pour en obtenir une nouvelle avance. Magne lui fit entendre que des délégations de revenus, impliquant que la signature de l'Etat n'est pas une garantie suffisante et que lui-même en convient, sont la chose la plus funeste au crédit public qui se puisse imaginer.

le peu de crédit qui restait, mais parce que l'argent manquait. Une circulaire du 28 décembre aux trésoriers généraux leur recommanda de ne payer que les rentes et pensions inscrites sur les états d'arrérages de leurs départements, de faire attendre jusqu'au 16 celles de Paris et des départements envahis, de n'ouvrir qu'un seul guichet de paiement, de distribuer peu de numéros d'ordre. Et en effet on avait tant prodigué d'argent, on en prodiguait tant encore à une bande d'hommes véreux, d'aventuriers, de négociants faillis, accourus des deux mondes pour circonvenir ce gouvernement d'avocats, étrangers aux affaires, convaincus en outre qu'il fallait acheter, acheter toujours, acheter à tout prix, acheter à la hâte, que ceux qui conseillaient la prudence étaient de mauvais républicains dont il fallait se défier, et que les fonds manquaient pour les dépenses les plus indispensables.

Les marchés de la guerre. — Il y aurait sur cette triste question des marchés de la guerre des volumes entiers à écrire et tel ne peut être notre dessein, quelque intérêt que présente d'ailleurs cette partie lamentable de l'histoire de nos finances. Citons simplement, à titre d'exemple, et, chose rare en pareille matière, à titre d'exemple non contesté, l'histoire de ces canons Parrott, vieille défroque de la guerre de sécession, que les sieurs Billing et Saint-Laurent firent offrir à la commission d'armement (commission constituée le 9 septembre, composée d'hommes compétents et qui avait à sa tête M. Lecesne) pour 35.000 ; la commission les refusa et fit bien. Mais il avait été constitué aussi une autre commission, dite commission d'étude des moyens de défense, de non professionnels, autorisée, elle aussi, à passer des marchés, et qui acheta 75.000 ces canons que les militaires jugeaient exorbitants pour 35.000, malgré les démarches presque suppliantes de M. Lecesne pour que ne fût pas commis cet acte insensé. L'émotion fut considérable à l'Assemblée lorsque des rapports de Riant et du duc d'Audiffret Pasquier révélèrent (avec bien d'autres, hélas !) ce fait absolument scandaleux et aussi l'inqualifiable lettre dans laquelle, le 13 février, un compère, Deshorties, engageait Saint-Laurent à « poursuivre hardiment le gouvernement de capitulation nationale », et lorsque Gambetta dut faire connaître à ce propos comment les choses se passaient au ministère de la guerre. « Le ministère de la guerre, dit-il en propres termes, la commission d'armement, la commission d'étude des moyens de défense, la commission départementale, qui étaient, à des titres divers, les quatre rouages principaux de la défense nationale et de l'organisation de cette défense, vivaient dans une rivalité incessante, s'accusant les uns les autres d'être des impuissants ou des prometteurs... qui ne réalisent jamais rien... Il y

avait là une atmosphère véritablement chargée de jalousie, et je puis dire, d'esprit de dénigrement ». C'est à propos de faits de ce genre que M. de Molinari a parlé dans les Débats du 26 juillet 1872 « de tous ces aigrefins qui affluaient au chevet de la France abattue comme les chacals et les loups-cerviers rôdent autour de la tanière du lion agonisant pour s'en partager la dépouille » et judicieusement remarqué dans le même journal (10 décembre 1873) que si les marchés de l'Empire avaient montré ce que devient une administration infatuée de sa supériorité, livrée à la routine et soigneusement protégée contre le contrôle de l'opinion publique, ceux du gouvernement du 4 septembre avaient appris qu'il y a quelque chose de pire qu'une administration routinière et gâtée par le défaut de contrôle, c'est une administration improvisée... inévitablement destinée à devenir la dupe ou la complice de cette tourbe d'aventuriers et de faiseurs qui forment la bohême de l'industrie ».

Traité de janvier 1871 avec la Banque. — Telles étaient les pratiques qui au moment où s'ouvrit l'année 1871 avaient mis le Trésor aux abois, et l'avaient réduit à implorer une fois de plus le concours de la Banque de France. Si tôt que le gouverneur put être informé de la convention conclue entre le sous-gouverneur et la Délégation, il conclut avec le gouvernement un important traité, daté du 11 janvier 1871 et sanctionné le 22, qui après avoir fixé à 375 millions le chiffre des avances déjà faites (1), plus les 40 à la Caisse des dépôts et consignations, obligeait la Banque à tenir à la disposition du Trésor, dans les départements, 400 millions. L'intérêt était fixé à 3 0/0 ; le surplus, s'il y en avait, serait affecté à l'amortissement du capital ; pour sûreté de ce prêt les bois et forêts de l'ancienne liste civile impériale étaient donnés en nantissement à la Banque : le gouvernement prenait l'engagement de rembourser la Banque sur ses premières ressources disponibles, ordinaires ou extraordinaires. « En présence de la situation si profondément exceptionnelle du pays, a dit M. Rouland à propos de ce traité, nous n'étions plus libres de rester dans les conditions de proportion et de mesure qui doivent en temps normal caractériser l'administration de la Banque de France. Nous devions accepter, et nous l'avons fait résolument, les conséquences inévitables de cette situation. Nous devions songer moins aux difficultés et aux embarras de l'avenir qu'au salut de l'Etat, et à la solidarité qui unit si étroitement le sort de la Banque aux destinées du pays ».

---

(1) 50 millions le 18 juillet 1870, 50 autres le 18 août, 75 le 24 septembre, 200 le 5 décembre.

Réunion de l'Assemblée nationale. — Quelques jours après le gouvernement de la Défense Nationale s'écroulait sous le poids et de ses propres fautes et de celles dont il avait reçu le terrible héritage, et avec l'Assemblée, dont Gambetta avait tout fait pour empêcher l'élection, la politique de la raison allait enfin prévaloir sur celle des « fous furieux » dont Thiers a parlé. Mais à elle allait incomber la tâche douloureuse de subir une paix effroyable, mais nécessaire. De même que la situation militaire la situation financière était désespérée : le rapport qu'en fit Léon Say le 28 février 1871 (et qui, quand il fut déposé à l'Assemblée le 11 mars, ne fut pas publié pour ne pas porter préjudice au crédit de l'Etat) est sur ce point absolument concluant. Le désordre était extrême : de même que le gouvernement la comptabilité avait été séparée ; voir clair dans les engagements de l'Etat était chose impossible ; des milliers de personnes avaient reçu pouvoir de passer des marchés et d'ouvrir des crédits : plus de 20.000 marchés étaient en cours d'exécution, passés par quantité de gens ou de commissions spéciales, et sur ces 20.000 marchés le ministère de la guerre n'avait les expéditions que de 4.000. Il y avait eu 300 millions de moins-value sur les impôts en 1870, 100 pour les deux premiers mois de 1871 ; il avait été ouvert des crédits supplémentaires pour 2.300 millions, plus les dépenses mises à la charge des départements et des communes pour mobilisation des gardes nationales, soit 100 millions. Les dernières sommes restant disponibles sur les avances de la Banque allaient être épuisées : les seules rentrées à attendre étaient 385 millions sur l'emprunt d'août 1870, 20 sur l'emprunt Morgan, 35 à verser par les départements et les communes pour la garde nationale mobilisée ; la guerre coûtait par jour 8 à 10 millions qu'il faudrait avoir, en sus des dépenses quotidiennes, si l'on voulait la continuer. Cette différence il n'était possible de la demander ni à un emprunt (1), devenu impraticable, ni à une augmentation indéfinie des avances de la Banque de France dont le crédit serait mis en danger par des émissions exagérées (2). Bref il n'y avait plus qu'un seul parti possible, la résignation. C'est d'ailleurs celui que, en ce moment même, prenait M. Thiers en acceptant les dures conditions des préliminaires de paix le 26 février (cession de l'Alsace-Lorraine, moins Belfort que Thiers réussit à sauvegarder, paiement d'une indemnité de guerre

(1) Le 3 0/0, qui faisait 71 le 6 juillet 1870, était tombé le 22 février 1871 à 52 ; le 4 1/2 de 103,75 à 78,75.

(2) Cependant il en fallait bien encore : on n'avait, malheureusement, pas le choix. « Je profitai de mon voyage à Versailles, raconte Thiers (*Notes et Souvenir*, p. 135) pour m'entendre avec la Banque de France et obtenir d'elle de nouvelles avances, car il n'existait plus rien dans le Trésor public ».

demandée d'abord de 6 milliards et qu'il put faire réduire à 5, dont 1 en 1871 et les 4 autres dans les trois années suivantes, avec intérêts à 5 0/0 ; occupation de Paris jusqu'à l'échange des ratifications, occupation du territoire compris entre la rive droite de la Seine et la frontière franco-allemande, avec diminution graduelle du territoire occupé, jusqu'à complet paiement de l'indemnité). Et c'est aussi celui que l'Assemblée eut le courage et le patriotisme de prendre, quelque douloureux qu'il fût, en acceptant ce traité dans la fameuse séance du 1er mars : sa hâte eut tout au moins l'avantage de réduire à quelques heures l'humiliation douloureuse de l'occupation d'une partie de Paris par les Allemands, qui ne furent pas sans en éprouver un certain mécompte.

Le lendemain de l'armistice ; *la Commune* ; *le traité de Francfort*. — Dès les débuts M. de Bismarck, craignant tantôt d'avoir trop demandé, tantôt d'avoir demandé trop peu, très sensible aux critiques du parti militaire qui lui reprochait d'avoir trop ménagé la France, ne sachant pas s'il devait désirer une France se relevant et capable de payer sa dette ou une France achevant de s'écrouler et par conséquent insolvable, au fond la souhaitant assez affaiblie pour ne pouvoir agir, pas assez pour ne pouvoir payer, se montra nerveux, irritable, exigeant ; des difficultés incessantes étaient élevées pour l'exécution des conditions des préliminaires, pour l'entretien des troupes allemandes, et à grand'peine put-on obtenir les conventions des 9, 10, 14 et 16 mars relatives aux chemins de fer, au rapatriement des prisonniers, à la perception des impôts dans les départements occupés, qui dut être faite au profit du gouvernement français à partir du 2 mars, et chargeant l'intendance allemande de pourvoir elle-même à l'entretien de l'armée d'occupation : charge alors effroyable puisqu'il ne s'agissait de rien moins que de 500.000 hommes à 1,75 par jour et de 150.000 chevaux à 2,50, soit 1.250.000 francs par jour, alors que, comme disait mélancoliquement M. Pouyer-Quertier, premier ministre des finances de M. Thiers, toute la fortune de la France tiendrait au fond d'un chapeau. Jules Favre obtint par convention du 11 mars allègement de cette charge écrasante à proportion des versements ; après paiement du premier demi-milliard l'armée serait réduite à 150.000 hommes et 50.000 chevaux, après le premier milliard à 120.000 et 40.000 chevaux, et ainsi de suite, de telle sorte qu'après le quatrième milliard elle ne compterait plus que 50.000 hommes et 18.000 chevaux. Mais pour que cette concession, obtenue à grand'peine, fût bien exécutée, il était d'une importance capitale de ne fournir aux défiances et à la mauvaise volonté de M. de Bismarck aucun sujet de plainte,

aucun prétexte à réclamation, aucun retard surtout dans les versements convenus, et voilà pourquoi la criminelle insurrection de la Commune aggrava singulièrement la position de la France vis-à-vis de son impitoyable vainqueur. Force fut de le solliciter pour porter l'armée de Versailles des 40.000 hommes auxquels le traité limitait nos forces au nord de la Loire à 80.000, puis à 100.000, 120.000, 150.000, pour hâter la rentrée en France des troupes prisonnières en Allemagne. On obtint ces concessions, M. de Bismarck étant au fond pressé de traiter avant que la Commune fût écrasée ; mais il ne laissa échapper aucun des avantages que lui mettait dans les mains, pour la conclusion définitive de la paix, la situation dépendante et embarrassée du gouvernement français. Il disait volontiers que l'Allemagne serait en droit de considérer les préliminaires du 26 février comme n'existant plus puisque l'exécution d'une de leurs clauses principales était devenue impossible, qu'il y avait là une situation nouvelle, qu'il serait en droit d'exiger un supplément de garanties. Il laissait parler, dans un but évident d'intimidation, d'exiger les 5 milliards en numéraire, d'exiger cession gratuite des chemins de fer des trois départements cédés, sauf indemnité aux obligataires, d'exiger une indemnité pour les Allemands expulsés de France. Il fallut qu'à Francfort, où eurent lieu les négociations du traité définitif, la France se résignât à laisser sous l'occupation ennemie les parties de Seine-et-Oise et Seine-et-Marne situées à droite de la Seine et les forts de la rive droite jusqu'au moment où l'Allemagne jugerait l'ordre assez affermi pour assurer l'exécution des engagements, renonçât à l'article des préliminaires qui prévoyait, après paiement des 2 premiers milliards, possibilité de substitution d'une garantie financière à l'occupation, subît les termes de paiement exigés par l'Allemagne (500 millions 30 jours après le rétablissement de l'ordre dans Paris, puis 1 milliard dans le courant de 1871 (1), 500 millions le 1er mai 1872 et les 3 autres milliards au plus tard le 2 mars 1874 avec intérêts à 5 0/0 payables chaque année le 3 mars). Elle obtint déduction sur les 5 milliards de l'indemnité de 325 millions, prix des chemins de fer cédés à l'Allemagne ; elle n'obtint pas que les départements cédés restassent chargés de leur part proportionnelle de la dette publique française. Pour la délimitation du territoire de Belfort l'Allemagne laissa à la France l'option entre 6.000 hectares et 27.000 habitants en Alsace et 10.000 hectares avec 7.000 habitants en Lorraine : tenant par dessus tout à la sécurité de Belfort, M. Thiers préféra subir cette perte en

---

(1) Donc 1 milliard et demi en 1871, alors que les préliminaires n'avaient parlé que de 1 milliard.

Lorraine et garder ce petit morceau d'Alsace. Le 10 mai le traité était signé, et la France allait ainsi être mise en demeure d'exécuter des conditions qu'au fond on ne lui avait imposées que parce qu'on la croyait incapable d'y satisfaire ; il s'agissait bien, selon le mot de Wagner, d'exercer « sur l'économie entière de la France une pression » telle qu'elle ne pût jamais s'en relever.

Le 21 mai Jules Favre s'empressait d'annoncer à Bismarck qu'il venait d'apprendre l'entrée des troupes françaises dans Paris : le 28 la Commune avait cessé d'exister. Il allait maintenant s'agir, dans un mois, de payer le premier terme de l'indemnité. Le crédit seul pourrait en fournir les moyens. Le pourrait-il après le coup terrible qu'il avait reçu (1) ? Allait-on pouvoir percevoir sur ce territoire amoindri, dévasté, les 700 ou 730 millions de charges nouvelles que la guerre entraînait à sa suite, sans compter la reconstitution du matériel détruit, le relèvement de toutes les ruines ?

Emprunt de 2 milliards. — Ce qui était généralement considéré comme un miracle allait cependant se réaliser. Ni les pouvoirs publics ni les populations n'hésitèrent un instant devant le devoir. Tous les sacrifices nécessaires furent patriotiquement acceptés. Une masse d'impôts nouveaux était nécessaire : l'Assemblée n'hésita jamais à compromettre au besoin sa popularité pour les établir, le pays à travailler courageusement pour les payer. Divisée politiquement l'Assemblée ne le fut pas dans cette partie essentielle de sa tâche qui consistait à remettre l'ordre dans les finances du pays. Fermement résolue d'ailleurs à éviter les aventures, à s'en tenir aux moyens éprouvés, à s'adresser à des impôts ayant déjà fait leurs preuves, elle ne céda jamais à la tentation de demander l'équilibre de ses budgets à des réformes fiscales toujours dangereuses, mais surtout dans des temps aussi troublés, et la sagesse de cette politique a été prouvée par les éclatants succès qu'elle a obtenus. Ce vieux système fiscal si critiqué, si calomnié depuis lors, avait cependant de bien remarquables qualités puisqu'il a permis en peu d'années de sortir d'embarras jugés inextricables. Divisés sur bien des points Thiers et l'Assemblée furent toujours d'accord sur celui-là, et c'est ainsi qu'ils sont parvenus à empêcher le crédit de la France de succomber : bien plus, à lui donner une puissance à laquelle il ne paraissait point possible, avant ces tragiques événements, qu'il pût jamais s'élever.

---

(1) Cours du 3 0/0 au 6 juillet 1870 et au 22 février 1871 : 71 et 52. Toutes les valeurs étaient cruellement frappées : Crédit Foncier, aux mêmes dates, 1.245 et 985 ; Nord, 1.152 et 990 ; Orléans, 985 et 790.

Dès le 6 juin l'emprunt fut proposé. Pour bien préparer le terrain Thiers jugea utile de faire de la situation financière (20 juin) un exposé fort optimiste, très certainement influencé par le désir de rassurer, mais qui mérite néanmoins une grande attention. Il estime les dépenses causées par la guerre à 7.800 millions ou 8 milliards (1) : on a pour y faire face l'emprunt de 800 millions d'août 1870, les 202 millions de l'emprunt Morgan, les avances de la Banque de France en ce moment portées à 1.530 millions, les 5 milliards d'emprunts qu'il va falloir émettre, les 325 millions prix de la cession à l'Allemagne de la partie alsacienne-lorraine des chemins de fer de l'Est. Les charges nouvelles vont s'élever à 556 millions, dont 200 pour l'amortissement (que Thiers a toujours tenu avec raison à mettre au premier rang des dépenses nécessaires) ; mais 120 millions pourront être économisés sur l'ancien budget de l'Empire, car il va falloir s'interdire absolument toutes les dépenses *coupables*, c'est-à-dire toutes les dépenses qui pourraient ne pas être faites ; reste donc seulement 436 millions de recettes nouvelles à trouver, à savoir 30 millions pour le service de l'emprunt de 1870, 15 pour celui de l'emprunt Morgan, 120 pour celui de l'emprunt, prochain, de 2 milliards, 150 pour celui de l'emprunt à prévoir de 3 milliards, 10 pour augmentation des pensions militaires, 15 pour intérêts à la Banque de France, 16 1/2 à la Compagnie de l'Est pour dédommagement des lignes à elle enlevées (2). Il ne jugeait pas que ce fût impossible, ni même très difficile, et il affirmait que sans les 5 milliards la France serait en ce moment dans une situation financière des plus prospères que l'on pût imaginer. Son budget n'allait pas être, après tout, si différent de celui de l'Empire, qui aimait à diviser le sien en plusieurs parties, de manière à ce que les dépenses de l'Etat ne parussent être que de 1670, alors qu'elles étaient de 2.150 à 2.200 millions et qu'elles s'acheminaient vers 2.450, quoiqu'elles fussent en voie d'amélioration et de réduction dans les deux

(1) Ces chiffres sont, évidemment, systématiquement diminués : Thiers n'est exact ni dans l'évaluation des charges déjà assumées, ni dans celle des charges à accepter encore. N'oublions pas que son but était de réconforter l'opinion et de faire réussir l'emprunt.

(2) Le dédommagement à la Compagnie de l'Est devait s'élever plus tard à 20.500.000 francs par convention du 17 juin 1873. L'Etat remit à la Compagnie un titre de rente de 20.500.000 francs jusqu'à expiration de sa concession. On considéra que sans la cession des 840 kilomètres de son réseau alsacien-lorrain à l'Allemagne la France eût été obligée d'emprunter 325 millions de plus, à 6,30 0/0, taux d'intérêt approximatif de l'emprunt de 1871, soit à peu près 20.500.000 francs. Ce n'était pas trop, étant donnés les grands dommages que la Compagnie avait subis, dégâts, pertes, abandon forcé de l'exploitation des chemins de fer du Luxembourg, etc.

dernières années. Le budget actuel ne dépasserait pas ce chiffre, mais il y aurait dans les dépenses pour 200 millions d'amortissement alors que l'Empire n'amortissait pas ou n'amortissait que très peu. Enfin la Banque de France dont la situation était aussi solide que jamais et qui avait déjà avancé à l'Etat 1.530 millions pourrait encore facilement en avancer 200 autres s'il était nécessaire, sans dépasser la limite qui lui était fixée par la loi. Tel était ce discours, qui fit un grand effet et qui rassura un peu la France. — Un incident acheva de bien disposer le public des épargnants et des capitalistes ; quand Thiers eut cessé de parler, Germain, le fondateur du Crédit Lyonnais, prit la parole pour contester certaines de ces assertions et surtout pour recommander vivement l'impôt sur le revenu, impôt terrible, avouait-il, difficile à établir, difficile à maintenir, vexatoire, dangereux en temps de révolution, mais nécessaire, mais populaire, et qui serait l'impôt de l'avenir. Sur quoi, Thiers, de tout temps adversaire déclaré de l'impôt sur le revenu, profita de l'occasion pour jeter l'anathème sur cet impôt, instrument de discorde, semence de guerre civile, d'iniquité, fait pour décourager l'épargne, et déclara qu'il serait un lâche si jamais il acceptait un pareil impôt ; si quelque chose était de nature à donner confiance au public et à l'Europe, c'est que cet impôt déplorable n'existait pas chez nous et que nous pouvions nous en passer. Les capitalistes furent ainsi dûment avertis qu'ils pouvaient, sans avoir rien à craindre, confier leurs fonds à l'Etat français : l'énergie de ces déclarations pouvait éloigner d'eux toute crainte d'une fiscalité vexatoire et à tendances démagogiques.

Emprunt de 2 milliards. — Huit jours après l'emprunt était ouvert. On revit dans ce Paris, où achevaient à peine de s'éteindre les incendies de la Commune, les mêmes affluences de souscripteurs qu'aux plus beaux temps de l'Empire. 331.906 souscripteurs dont 90.934 irréductibles, c'est-à-dire de 5 francs de rente, offrirent 4.897 millions : plus de 2 1/2 à Paris, de 1 en province et de 1 à l'étranger, au lieu des 2 milliards demandés. Les conditions, il est vrai, étaient belles ; on pourrait dire trop belles, si dans de telles circonstances la nécessité d'éviter à tout prix un échec n'avait dû faire passer par dessus toute autre considération : c'était du 5 0/0, émis à 82,50 et payable en dix-sept termes ; sous le nom de 5 0/0 c'était en réalité du 6,25 0/0 qu'on offrait au public.

Néanmoins c'était un succès et un grand succès que cet accueil enthousiaste fait à l'appel d'une action aussi durement éprouvée, et peut-être n'était-ce pas trop payer cette démonstration éclatante de la puissance de notre crédit public que d'emprunter à plus de

6 0/0 et d'augmenter du coup de près de 135 millions les arrérages de la dette publique. Sur 4.897.559.000 francs qui lui étaient offerts, l'Etat garda près de moitié, 2.225.994.000 francs, dont 225.994.000 pour frais et commissions. A ne juger des choses que par l'apparence, le 3 0/0 étant en juin coté 53 ou 53,50, un emprunt qui rapportait en réalité 6 0/0 eut dû être émis bien plus haut que 82,50. Mais, si peu de temps après nos désastres, dans l'ignorance complète où l'on était de ce qui restait de la puissance empruntante de la France, on eut raison d'être prudent, trop prudent même, et Thiers ne mérite pas, pour ce premier emprunt, les critiques qui ont pu être adressées à bon droit au second.

On ne saurait oublier toutefois qu'il y avait profondément ancrée dans l'esprit de M. Thiers, protectionniste déclaré, porté à méconnaître les grands progrès accomplis depuis dix ans, de plus adversaire politique de l'Empire et ayant en conséquence toujours jugé ses finances avec trop de sévérité, tendance à sous-estimer les progrès considérables de la richesse publique ; et cette erreur a pu être pour quelque chose dans les conditions trop belles qu'il a cru nécessaire de faire aux souscripteurs. La santé économique de la France était robuste, plus robuste que Thiers ne le pensait. En 1848 tous les établissements importants de crédit, sauf la Banque de France, avaient sombré ; tous ont traversé sans encombre la crise de 1870-71. Les capitaux se cachèrent en 1848 ; ils s'offrirent en 1871, si tôt établi un gouvernement régulier.

La Banque de France. — Enfin l'essentiel était obtenu avec la réussite de l'emprunt, et l'impression qu'on en éprouva peut être comparée à celle qui en 1817 suivit le succès des premiers emprunts de la Restauration, si onéreux qu'ils aient été : on avait commencé alors à entrevoir la possibilité de la libération du territoire et la situation du gouvernement français vis-à-vis des alliés fut changée. Ainsi fut-il en 1871. Jusqu'à l'emprunt on avait pu se demander si la France serait jamais capable de payer son énorme rançon, d'autant plus que rien que pour ses dépenses quotidiennes — fortement alourdies par la nécessité de soutenir une seconde guerre contre Paris révolté — son gouvernement était réduit à tendre la main. Ce furent surtout les premiers jours qui suivirent le 18 mars qui furent terribles. Thiers écrivait à Rouland, sorti de Paris le 23 mars après avoir dû verser à la Commune 1 million le 20 mars, bientôt suivi d'un autre : « Je vous garde parce que j'ai besoin d'argent. Nous sommes gueux comme des rats d'église : nous avons fouillé dans toutes les poches et nous n'avons pu réunir que 10 millions : au bas mot il m'en faut 200... Ecrivez à vos succursales, arrangez-

vous comme vous voudrez, mais donnez-moi de l'argent, et encore de l'argent, sans quoi tout est perdu ». Et la Banque en donna, en effet, plus libéralement et plus volontiers au gouvernement de Thiers qu'à celui du 4 septembre (1). Tant sous l'Empire que sous la Défense Nationale on sait que la Banque avait avancé 815 millions, 140 avant le 4 septembre, 675 depuis ; Pouyer-Quertier à son tour avait dû solliciter 415 millions avant l'emprunt, à savoir 50 le 13 mars, 90 le 30 mars, 75 le 15 avril, 150 le 17 mai, 50 le 10 juin : 210 s'y ajoutèrent encore de juillet à décembre 1871, soit en tout 1.440 qui, avec les 60 millions d'avances permanentes stipulées par la loi de 1857 et les 30 millions prêtés à Metz et à Strasbourg, ont porté à 1.530 millions le total des avances dont a bénéficié l'Etat pendant l'année terrible. Inappréciable service, mais dont il importait dans l'intérêt commun que le montant ne fût pas accru ni la durée trop prolongée. Aussi Thiers eut-il soin, en exposant à l'Assemblée son plan de finances, et en même temps qu'il proposait de demander une nouvelle avance à notre grand établissement de crédit, de mettre en bonne place, dans nos futurs budgets, un gros remboursement annuel à la Banque, et son insistance, sa fermeté sur ce point, ne sauraient être trop louées : elles ont alors sauvé le franc français de ces épreuves qu'après une autre guerre des gouvernements plus prodigues, moins prévoyants, moins capables surtout de défendre l'intérêt public contre la politique de complaisance à laquelle les gouvernements parlementaires sont si enclins, n'ont pas su lui épargner. La loi du 3 juillet 1871 lia intimement avances et remboursements, si intimement que de longtemps on n'osa même point penser à les séparer.

Nouveaux impôts. — Ce point acquis il allait falloir maintenant assurer le service de l'emprunt qui venait d'être fait, assurer le succès de ceux qui restaient encore à faire, donc aborder la question difficile des augmentations d'impôts. Sur qui pèserait surtout le sacrifice ?

A notre époque de luttes sociales pareille question serait tranchée d'avance par la toute puissance du suffrage universel : les mauvais impôts sont ceux que tout le monde paye, les bons ceux qui ne sont

---

(1) Une des plus grandes étrangetés de cette histoire est qu'elle fut obligée d'en donner aussi à la Commune pour éviter les pires violences. A force d'atermoiements et d'un habile mélange de concessions et de résistance elle sortit de la tourmente à peu près indemne, ayant dû seulement sacrifier 16.698.202 fr., dont 9 millions 1/2 appartenaient à la Ville de Paris et étaient en dépôt chez elle, et 7.293.000 francs étaient propriété de la Banque elle-même : d'où plus tard contestation avec l'Etat. Une convention du 29 mars 1878 attribua à chacune des deux parties moitié de la somme en litige.

payés que par un petit groupe à qui sa faiblesse numérique enlève toute puissance électorale ; et si, à certains moments, on apporte, ou paraît apporter, quelque tempérament à cette règle, c'est lorsqu'il a été clairement établi, par des faits irrécusables, qu'on court à la ruine en s'inspirant d'idées aussi simplistes et qu'il est devenu nécessaire de freiner. En 1871, bien que des luttes sociales ne fussent pas chose inconnue (on venait précisément d'en avoir une terrible preuve) la question ne se posait pas de la même manière. Le problème fiscal n'était pas alors, comme aujourd'hui, dominé surtout par des préoccupations politiques et sociales : ce qu'on demandait à des impôts, c'était facilité d'assiette, promptitude de recouvrement, productivité importante et assurée. Le souci de ce qu'on appelle aujourd'hui, par un mot bien ambitieux et souvent bien mal entendu, *justice fiscale*, n'était pas étranger aux esprits : mais on entendait cette expression dans un sens assez différent de celui qu'on y attache maintenant. La justice fiscale, en 1871, ce n'était point l'impôt proportionnel sur les revenus, encore bien moins l'impôt progressif sur le revenu global (puisqu'il est de mode de donner le nom de justice à ce qui dégénère si aisément en redoutable iniquité) : c'était l'assujettissement à l'impôt de la richesse mobilière, que le fisc atteignait encore à peine, malgré son prodigieux développement depuis 30 ans, surtout depuis 20 ans, et la cessation de cette inégalité, maintes fois signalée, qui faisait peser tout l'impôt direct sur la richesse immobilière et point, ou peu, sur la richesse mobilière. L'opposition de ces deux intérêts était au fond de toutes les discussions fiscales qui avaient eu lieu depuis 20 ans. Le sentiment dominant était que la terre, trop longtemps bête de somme pour ainsi dire du budget, devait être ménagée, qu'elle devait l'être d'autant plus qu'un tiers de la France venait d'être ravagé par la guerre. D'autre part la fortune mobilière, à laquelle tout le monde à peu près était d'accord pour demander des sacrifices, est beaucoup plus difficile à saisir, et, au moment d'emprunts dépassant tout ce que le monde avait vu jusqu'alors, a besoin de ne pas être effrayée : on cherchera longtemps le moyen de l'atteindre et on finira par le trouver, mais on aura soin de ne lui demander qu'un prélèvement très modéré. Donc, en dernière analyse, ce seront les impôts dits indirects — qui, il ne faut jamais se lasser de répéter cette vérité si souvent méconnue, ne sont pas tous des impôts de consommation et dont plusieurs, précisément les plus importants, s'adressent à la fortune acquise — qui seront chargés de fournir la plus grande partie des 436 millions au dire de Thiers, des 650 millions au dire, plus véridique, de la commission du budget, des 700 et même des 730 ou 735 millions qu'il aurait fallu dire si l'on avait pu, dans ces premiers temps, calculer juste

et aussi parler avec pleine sincérité — dont le budget de la France allait être alourdi. Dans une note du 12 juin à la commission du budget, Pouyer-Quertier, ministre des finances, a parfaitement exprimé l'impression alors dominante et les raisons pour lesquelles aucunes charges nouvelles ne devaient être imposées à la propriété foncière. « En touchant à la propriété foncière, nous aurions frappé l'alimentation du pays, en imposant des charges nouvelles à la production des céréales et de la viande... Savez-vous ce que représentent pour la propriété foncière les 650 millions que nous sommes obligés de demander au pays ? 6,80 par hectolitre de blé produit sur le sol de la France... N'augmentez pas d'un centime cet impôt, parce que nous frapperions les céréales et l'alimentation. Ce n'est pas pour protéger les propriétaires que nous défendons la propriété foncière, c'est pour défendre la nourriture du pauvre, aussi bien que celle du riche ». Et telle était bien alors l'opinion générale. A quoi il faut ajouter que Thiers non plus ne voulait pas d'augmentation de l'impôt foncier, et cela, précisément, en grande partie pour des motifs politiques : le souvenir des 45 centimes et de l'impopularité extraordinaire dont ils avaient frappé la seconde République obsédait littéralement son esprit et il ne voulait pas apporter ce funeste cadeau à une République qu'il était bien résolu déjà à acclimater en France, et à présider le plus longtemps possible. Ce serait donc le règne de l'anesthésie fiscale qui allait s'ouvrir, comme il a été dit avec une intention critique, peu justifiée d'ailleurs, car l'anesthésie fiscale est loin d'être un mal, bien au contraire. Leroy-Beaulieu, en général juge un peu trop sévère de la politique financière de l'Assemblée nationale, a écrit à ce propos une phrase célèbre, qu'il n'aurait pas écrite plus tard lorsque s'est mieux révélé le danger de la fiscalité démagogique, à savoir « qu'une Assemblée qui se vantait de restaurer l'ordre social dans le pays et de préserver les grands principes sociaux avait donné un des plus manifestes exemples d'égoïsme de classe que l'histoire présente (1) ». Ce n'est pas un acte d'égoïsme que de se refuser à courir les aventures et le succès a trop ratifié la politique financière de l'Assemblée nationale

(1) *Traité de la science des finances*, 1re édit., I, 333. — Dans ses articles des *Débats* de 1871 M. Leroy-Beaulieu se prononçait vivement pour l'impôt sur le revenu « qui nous étreint de toutes parts », ainsi que pour une révision du cadastre et une majoration de l'impôt foncier. Il appelait (26 juillet), fantasmagorie de chiffres ce qui avait été dit à la tribune de l'Assemblée (sans doute le discours de Thiers le 20 juin), et se plaignait que le courage et le bon sens de la première heure eussent disparu devant la croyance naïve que le gouvernement tenait dans ses mains le secret, comme Midas, de convertir tout en or, sans qu'il en coûtât rien, ou qu'il en coûtât beaucoup, à la grande masse des contribuables.

pour qu'on soit en droit de lui adresser ce reproche. Principe vieux comme le monde et toujours vrai : les impôts les moins mauvais sont ceux auxquels un pays est le plus habitué : et (il faut toujours en revenir à cette vieille et vulgaire comparaison), les souliers déjà usagés sont ceux avec lesquels on marche le plus facilement.

C'était donc seulement avec ces vieux souliers qu'on appelle enregistrement, douanes, contributions indirectes, etc., qu'on allait se mettre en marche. Proposant le 12 juin 488 millions d'impôts nouveaux, Pouyer-Quertier les demandait à l'enregistrement pour 90, aux contributions indirectes pour 139, aux douanes pour 244, dont 170 sur les matières premières ; les préoccupations protectionnistes de Thiers se manifestaient déjà dans ce grossissement considérable des douanes. La commission du budget, par l'organe de son rapporteur de la Bouillerie, jugeait la demande insuffisante, voulait aller du premier coup jusqu'à 650 millions, en cela jugeait mieux la situation que le gouvernement ne voulait le faire, et calculait en effet qu'avec 350 millions pour les intérêts des emprunts à faire, 200 pour le remboursement à la Banque, 46 pour l'entretien des troupes allemandes trop oublié par Thiers dans ses calculs, 20 pour la Compagnie de l'Est en dédommagement des lignes à elle enlevées, etc., 650 ne seraient malheureusement pas trop : elle voulait les demander pour 98 millions à l'enregistrement et au timbre, pour 130 aux contributions indirectes, pour 162 seulement aux douanes, pour 80 à un impôt sur le revenu des valeurs mobilières, les créances et les traitements ; elle y ajoutait 28 millions par des taxes sur les transports par chemin de fer, les cercles, les chevaux et voitures, les billards, les poudres, et pour parfaire les 650 millions des économies, notamment des réductions allant de 5 à 25 0/0 sur les traitements de plus de 5.000 à Paris et de plus de 3.000 en province, une réduction des appointements ministériels à 60.000, de celui du président à 600.000, etc. C'est sur ces deux programmes, indiquant des tendances assez différentes (il fut dès lors visible que l'Assemblée se souciait peu de l'impôt sur les matières premières, et en voulait un sur les revenus mobiliers, et la remarque est d'importance parce qu'elle prouve que l'Assemblée était loin d'être aussi égoïste et aussi routinière que l'a dit Leroy-Beaulieu), que la lutte s'engagea. Mais elle ne devait pas être, dans la session de 1871, poussée jusqu'au bout : on resta à moitié chemin. Telle était la multitude des décisions à prendre, d'urgence, sur quantité de questions différentes que l'Assemblée, après avoir voté une série d'augmentations d'impôts évaluées à 366 millions, année normale, et à 120, vu la date tardive de leur établissement, pour l'année 1871, remit à une session suivante le complément de sa besogne fiscale.

Lois fiscales de 1871. — Elle a voté en 1871 six lois fiscales de grande importance qui sont les suivantes :

1° Loi du 8 juillet sur les douanes. Elle élève de trois décimes (30 0/0) les droits sur les sucres de toute provenance qui se trouvèrent ainsi ramenés au droit qui les frappait avant 1860, en attendant une nouvelle augmentation de 20 0/0 par loi du 22 janvier 1872 et une autre de 4 0/0 par celle du 30 décembre 1873 ; la majoration totale sur les sucres fut donc de 54 0/0 sous l'Assemblée nationale. Les mélasses, les glucoses ne furent bien entendu point oubliées. Le café, frappé d'un droit de 100 francs par quintal par loi du 27 juillet 1870, le fut désormais de 150 ; le thé, taxé selon provenance 100 et 160, le fut 200 et 260 ; les cacaos, 100 et 120 ; les épices, piment, girofle, cannelle, muscades en coque, 200 et 240 ; la vanille, 400 ; les vins, 5 francs l'hectolitre ; les vins de liqueur 20 francs ; les alcools 30 francs ; les huiles de 20 à 45 francs. On attendait 80 millions de ces diverses majorations ; le fait même qu'elles étaient prévues et qu'on avait fait des approvisionnements en conséquence entraîna des moins-values dans les premiers temps.

2° Loi du 23 août sur l'enregistrement et le timbre. Un second décime sur les droits d'enregistrement (après le premier qui remontait à la loi du 6 prairial an VII) avait été établi par loi du 14 juillet 1855, puis supprimé en 1858, rétabli en 1862, puis enfin réduit à un demi-décime à partir du 1er juillet 1866 ; la disposition essentielle de la loi du 23 août fut le rétablissement intégral du second décime, dont le produit était évalué 32 millions. Un demi décime (16 millions) devait s'y ajouter par loi du 30 décembre 1873. Parmi les autres dispositions de la loi du 23 août 1871 il faut citer l'extension des droits de succession et de donation aux valeurs mobilières appartenant à des étrangers domiciliés en France, complément des lois des 18 mai 1850 et 13 mai 1863 ; la création d'un droit de 0,50 sur les ouvertures de crédit ; l'établissement d'un droit de 1/2 0/0 sur les primes des contrats d'assurance maritime, de 8 0/0 sur les primes d'assurance contre l'incendie ; l'obligation de l'enregistrement pour tous les baux, même verbaux, sauf pour les locations ne dépassant pas 100 francs, disposition qui porta le produit des baux de 2.700.000 francs avant la guerre à 7.700.000 après elle. Les dissimulations dans les ventes ou dans les soultes d'échange ou de partage furent punies d'une amende égale au quart de la somme dissimulée ; on rejeta la peine rigoureuse demandée par la commission, à savoir une amende égale au montant des sommes dissimulées. Grâce à cette loi (et à diverses autres augmentations qui suivirent) le produit de l'enregistrement passa de 337 millions en 1871 (après 367.667.000 en 1869) à 433 en 1872, 462.852.000 en 1875.

Pour le timbre deux décimes furent ajoutés au principal des droits, de sorte que la feuille de 0,50 passa à 0,60, celle de 1 franc à 1,20, etc. Le timbre proportionnel des effets de commerce était de 0,50 0/000 ; par une bizarrerie fiscale qu'il est curieux de signaler en passant il n'avait pas été augmenté depuis l'an VII, ou, plus exactement, les augmentations qu'il avait reçues en 1816 avaient été supprimées, d'abord partiellement par loi de 1824, puis complètement par loi de 1834 ; il fut porté à 1 franc, en attendant de l'être à 1,50 en février 1874. Un timbre de 0,10 sur les quittances, reçus, décharges, etc., fut une très heureuse invention fiscale qui surpassa toutes les espérances : son produit était escompté 10 millions, il ne tarda point à monter à 17 et 18. Une idée moins bonne fut l'élévation du timbre des permis de chasse de 15 à 30 francs, ce qui portait le prix total des permis de 25 à 40 francs ; non seulement le bénéfice qu'on en attendait, 4 millions, ne fut pas obtenu, mais encore il y eut déficit, double déficit, même, car en même temps les poudres de chasse, quoique doublées de prix, tombèrent de 3 millions à 1.200.000 ; l'Etat en avait vendu 483.000 kilos en 1869, il n'en vendit plus que 183.000 en 1872. On se hâta de revenir sur ces réformes condamnées par l'expérience.

Il se produisait parfois à la tribune de l'Assemblée Nationale des propositions fiscales fantaisistes : certains députés d'extrême gauche proposèrent des permis de chasse proportionnels au montant de la foncière, 5 francs par 100 francs d'impôt foncier ; 504 voix contre 207 repoussèrent cette pénalité infligée à la propriété, qui aurait coûté cher à un grand propriétaire chassant sur ses terres, et rien au braconnier chassant chez lui. Une autre proposition, d'un tout autre genre, fut faite par le comte Jaubert, député du Cher, ancien ministre sous la monarchie de juillet où il avait été parfois le collègue et parfois l'adversaire de Thiers ; il demanda reproduction de l'article 12 de la loi du 13 brumaire an VII qui astreignait au timbre les pétitions ou mémoires en forme de lettre présentés au Directoire, aux ministres, etc., sous peine d'une amende de 50 francs. Comme on n'écouta point cette proposition héroïque (pas plus que celle qu'il déposa pour une taxe sur les étrangers non naturalisés dont il craignait fort l'invasion pacifique en France après l'invasion militaire) il annonça l'intention de n'appuyer et de ne transmettre aucune demande qui ne lui serait point adressée sur papier timbré (1).

La loi du 23 août sur le timbre fut, malgré le petit échec signalé

---

(1) Fort âgé, et ne comptant plus sur l'avenir, la question de réélection ne se posait pas pour lui, et en effet il mourut quelque temps avant la séparation de l'Assemblée nationale.

plus haut, très productive : les droits de timbre avaient donné 89.316.000 en 1869, ils donnèrent 138 millions en 1872, 152 en 1874.

3° Loi du 24 août 1871 sur les taxes postales. Cette loi porta, indépendamment d'autres augmentations, les lettres simples de bureau à bureau de 0,20 à 0,25 et à 0,15 dans la circonscription d'un même bureau. Il fallut quelque temps pour que le nombre des lettres, que cette augmentation de taxe eut pour effet vsiible de diminuer, remontât au niveau qu'il avait atteint ; il y avait eu en 1869 364.746.000 lettres ayant produit 86.579.000 ; en 1872 on en compta 339.993.000 d'un produit de 87 ; en 1875, 359.594.000 et 92 de produit. Le produit brut général des postes, 94.629.000 en 1869, fut de 91.619.000 en 1871, de 110.500.000 en 1873, de 113 millions en 1875 : le produit net, 30.997.000 en 1869, 39.700.000 en 1873. Un peu plus tard la loi du 29 mars 1872 augmenta sensiblement les taxes télégraphiques.

4° Loi du 1er septembre 1871 sur les contributions indirectes. Cette loi doubla le droit de circulation sur les vins, cidres, poirés, etc., qui n'avait pas été augmenté depuis longtemps et dont les 17 millions de produit pouvaient donc être portés facilement à 34, sans aucun excès. La taxe fut de 15 francs par hectolitre sur les vins en bouteille ; la taxe de remplacement perçue à l'entrée de Paris fut portée à 8,50 par hectolitre sur les vins en cercle, à 15 francs sur les vins en bouteille. Les deux autres droits sur les vins, cidres, etc., à savoir les droits d'entrée et de détail, ne furent pas augmentés. La taxe de fabrication des bières fut portée de 2,40 à 3,60 l'hectolitre ; le droit de consommation des alcools, 34 francs par hectolitre en 1830, 50 en 1855, 75 en 1860, le fut à 125, donc à 150 avec les décimes, et à 156,25 par la loi du 30 décembre 1873. La taxe de remplacement perçue à Paris, qui était de 91, fut portée à 141, et ultérieurement à 149. Les progrès de l'alcoolisme n'en furent pas très sensiblement arrêtés : 851.000 hectolitres d'alcool en 1860, 978.000 en 1869, étaient atteints par l'impôt ; 934.000 le furent en 1873 (1) ; mais on devait remonter à 1.019.000 en 1875, 1.662.000 en 1890, etc.

Le droit de licence des débitants, resté le même depuis 1816, et rapportant 5.600.000 francs avant la guerre, fut doublé. Le projet de loi assimilait les bouilleurs de cru aux bouilleurs de profession, et les soumettait aux formalités de l'exercice ; cette proposition, après

---

(1) A Paris la chute fut considérable de 1871 à 1872 : 162.000 hectolitres en en 1871, 60.000 en 1872 (d'alcool taxé). En 1871 on conserva les approvisionnements faits pendant le siège, et néanmoins on fit entrer beaucoup en prévision de l'élévation des droits. Dès 1873 on remonta à 85.000.

une vive discussion, fut rejetée sur le rapport de M. Bocher. En 1872 l'Assemblée, plus hardie, supprimera le privilège des bouilleurs de cru, ou, plus exactement, le réduira à 40 litres. Mais à la veille de sa séparation elle le rétablira. Les droits sur les boissons avaient rapporté 243.122.000 francs en 1868 ; en 1876 ils rapporteront 400.356.000.

Un droit uniforme de 0,50 sur les cartes à jouer remplaça les deux droits de 0,25 et de 0,40 jusqu'alors en vigueur ; d'un produit de 1.615.466 en 1868, les cartes à jouer passèrent à 2.265.000 en 1876. Le prix des poudres de chasse fut doublé. Les zones frontières, où le tabac, pour gêner la fraude, est vendu à prix réduit, étaient au nombre de cinq ; ce nombre fut réduit à trois, et il y eut augmentation du prix des cigares au-dessus de 0,25 et du tabac de qualité supérieure. Le prix des tabacs ordinaires (10 francs la livre) fut d'abord maintenu : il devait être porté à 12,50 par la loi du 29 février 1872.

5° Une loi du 4 septembre 1871 frappa les allumettes en bois d'un impôt de 0,015 par boîte ou paquet de 50 allumettes et au-dessous ; de 0,03 par boîte de 50 à 100 allumettes ; de 0,03 par centaine ou fraction de centaine ; de 0,05 et 0,10 les allumettes en cire, en amadou, etc. La fraude atténua sensiblement le rendement de cet impôt dont on attendait 10 millions et qui n'en donna que 5. — La chicorée fut frappée d'un droit de 30 francs le quintal ; la fabrication du papier de 5, 10 ou 15 francs le quintal selon qualité. Ce droit rapporta 15 millions et ne justifia nullement les critiques qui annonçaient avec lui la ruine de la librairie française.

6° Enfin une loi du 16 septembre 1871 institua un second décime sur le prix des places en chemin de fer et dans les voitures publiques, taxa les billards (60 francs à Paris, 15 dans les villes de 10 à 50.000 habitants), les cercles (20 0/0 de la cotisation), éleva de 0,20 à 0,50 0/0 le droit de transmission des titres nominatifs, de 0,12 à 0,15 0/0 le droit annuel sur les titres au porteur qui en tient lieu, et étendit ces impôts aux obligations des départements et des communes, ainsi qu'aux lettres de gage du Crédit Foncier qui en étaient exemptes, et rétablit l'impôt sur les chevaux et voitures, qui avait été créé en 1862 et aboli en 1865 (1).

(1) Parmi les nombreux projets d'impôts qui furent présentés et qui n'eurent pas de suite, les droits de succession ne furent pas oubliés. M. Vingtain, s'inspirant dès 1871 de préoccupations qui devaient se manifester surtout de nos jours, proposa une réforme des droits de succession dirigée contre le célibat ou contre la stérilité : droit de 25 0/0 sur la succession de tout célibataire ou d'époux sans enfant ; de 12 1/2 s'il existait un enfant, de 6,25 s'il en existait deux, et ainsi de suite jusqu'à 0 en cas d'existence de neuf enfants ; étant entendu que tous ces droits se *surajouteraient* aux droits existants et ne les remplaceraient point. Les enfants morts sous les drapeaux seraient considérés

Telle fut la première série d'impôts votés par l'Assemblée Nationale. Les produits en étaient estimés : enregistrement, 54.600.000 ; timbre, 40.500.000 ; sucres, 35.317.000 ; thé, café, cacao, épices, 56.328.000 ; boissons, 70 ; 10e du prix des places en chemin de fer, 29 ; postes et télégraphes, 22 ; tabacs, 20 ; chicorée, 5 ; allumettes, 10 ; poudre à feu, 3 ; cartes à jouer et licences, 6.300.000 ; chevaux et voitures, 2.112.000 ; cercles et billards, 2 ; huiles minérales, 192.000 ; en tout, 366.349.000. Jamais encore pareille pluie d'impôts ne s'était abattue sur le pays, et néanmoins la besogne ne faisait que commencer. On n'en avait fait que la première partie, la plus facile ; de graves dissensions étaient à prévoir lorsque se poserait la question de l'impôt sur les matières premières, cher entre tous à Thiers, et qu'il se promettait bien d'imposer, bon gré mal gré, à l'Assemblée récalcitrante. Il songea un instant à un décime temporaire sur toutes les contributions existantes, pour se rapprocher davantage du but à atteindre, décime qui serait, disait-il dans un message du 14 septembre, le supplément certain de nos ressources si au 1er janvier 1872 nous n'avions pas choisi entre les différents systèmes d'impôt qui sont en présence. Mais il se ravisa — peut-être pour ne pas compromettre le succès de l'impôt sur les matières premières — et

---

comme vivants. La commission du budget rejeta ce projet, par la raison qu'il faudrait d'abord tracer une limite d'âge car il serait trop rigoureux qu'un frère fût privé d'un quart de la fortune de son frère parce que celui-ci serait mort avant l'âge ordinaire du mariage, et que rien ne serait plus arbitraire qu'une telle limite. Quant aux mariages inféconds elle ne trouvait pas juste non plus que le malheur de n'avoir pas d'enfants, ou que celui de les avoir perdus, fût puni comme un manquement aux devoirs du citoyen envers la société. Surtout il fallait se garder de fournir des arguments ou des précédents aux ennemis de la propriété. « Une école, ou plutôt une secte, disait le rapport de Casimir Périer (31 août), poursuit la destruction de la propriété particulière. N'osant proposer directement la spoliation de chacun pour arriver à la chimère de la constitution d'une fortune, c'est-à-dire d'une misère, commune, elle dirige ses attaques par des voies détournées... Un de ses moyens d'attaque est précisément l'exagération des droits fiscaux sur les mutations et les successions, grâce auxquels la destruction des fortunes privées ne serait plus qu'une affaire de temps ». Et c'est ce que la commission ne voulait pas. Le péril en effet était réel : il l'est devenu infiniment plus depuis, et les arguments de la commission de 1871 restent dignes de la plus grande attention.

En 1872 fut déposé par Jozon, Lamy et deux de leurs collègues un projet de réforme des droits successoraux inspiré par une tout autre préoccupation, celle de faire enfin disparaître la longue injustice de la non déduction des dettes. Pour compenser cette déduction elle augmentait beaucoup les tarifs : 1 0/0 sur la réserve, 2 0/0 sur la quotité disponible, 2 et 3 0/0 entre aïeul et petit-fils, 7 0/0 entre frères, neveux et oncles, 8 0/0 entre grands'oncles et petits-neveux, 9 0/0 au 5e degré, 10 0/0 au 6e, 20 0/0 au delà du 8e degré et entre étrangers. Ce projet ne fut pas non plus pris en considération.

déclara qu'étant donnée la résolution inébranlable de l'Assemblée de faire honneur aux engagements du pays, la facilité avec laquelle rentraient tous les impôts un moment paralysés par la guerre, la ponctualité avec laquelle s'acquittaient à la Banque les effets de commerce dont le paiement était suspendu, le crédit public n'avait pas besoin de cette garantie supplémentaire. Il donna donc rendez-vous à l'Assemblée au 4 décembre, et exprima l'espoir que ce délai permettrait d'envisager avec plus d'attention et plus de fruit les questions d'impôt sur les matières premières et sur le revenu, qui allaient désormais inévitablement se poser.

Les loyers ; les indemnités pour dommages de guerre. — Mais, si importante qu'elle fût, la création de nouvelles ressources n'était pas la seule tâche qui incombât à l'Assemblée dans ces mois qui suivirent la guerre et la Commune et où tout, pour ainsi dire, était à refaire. Il n'y avait pas seulement des impôts à établir, il y avait des ruines à relever, des misères à soulager, des injustices à réparer ; il importait à la fois et de faire le nécessaire et de ne pas dépasser la mesure, sous peine de creuser davantage le gouffre en même temps qu'on s'efforçait de le combler. Il y avait à pratiquer dans l'administration française des économies que tout le monde proclamait nécessaires, bien que chacun aussi rejetât celles qui l'atteignaient personnellement. Il y avait enfin à payer les vainqueurs et à hâter le plus possible l'évacuation du territoire. L'imagination reste confondue lorsqu'on pense à l'immensité du travail qu'allait avoir à mener à bien cette Assemblée, heureusement très laborieuse et toute dévouée à la tâche de restauration qu'elle avait à accomplir.

Un de ses principaux mérites a été de faire beaucoup avec peu ; elle fut aux prises, elle aussi, avec une irritante question des loyers ; elle la trancha rapidement, à peu de frais, et à la satisfaction générale. Il existait à Paris environ 500.000 loyers, dont 360.000 logements personnels, sur lesquels 284.000 de 600 francs et au-dessous, représentant une valeur annuelle de 76 millions, et 76.000 d'une valeur supérieure à 600 francs, représentant une valeur annuelle de 105 millions au moins, peut-être 130 ; et 140.000 loyers industriels et commerciaux, d'une valeur de 260 millions. Les événements avaient, dans la grande majorité des cas, empêché le paiement des trois termes d'octobre, janvier et avril. L'intervention du législateur entre propriétaires et locataires était évidemment très fâcheuse : elle était malheureusement inévitable. Des propositions se produisirent qui mettaient au frais de l'Etat partie de la dette locative résultant des événements ; l'Assemblée refusa d'imposer cette nouvelle charge à

l'Etat déjà si accablé. La loi du 21 avril 1871 institua dans chaque quartier de Paris, ou dans chaque canton de la Seine, un ou plusieurs jurys spéciaux, de deux propriétaires et deux locataires, sous la présidence du juge de paix ou d'une autre personne désignée par le président du tribunal civil, pour statuer, comme amiables compositeurs, sur toutes contestations relatives au paiement des trois termes ; ces jurys avaient le droit d'accorder des réductions proportionnelles au temps pendant lequel les locataires auraient été privés de la jouissance des lieux loués, ou de la jouissance industrielle ou commerciale prévue lors de la location ; s'il n'y avait eu ni diminution ni altération de jouissance, droit d'accorder des délais, de deux ans au plus, avec intérêts à 5 0/0. Mais la grosse question n'était pas d'accorder des réductions ni des délais, c'était plutôt de débarrasser les locataires, surtout les petits locataires, d'une dette qui surpassait leurs forces ; aussi l'article de beaucoup le plus important était-il le suivant : « au cas où le département de la Seine, qui y est d'avance autorisé, consentirait à payer à tous les locataires de 600 francs ou moins le tiers restant dû par ces locataires, sous condition que les propriétaires donnent quittance du surplus et maintiennent leurs locataires en jouissance pour le terme d'avril à juillet, l'Etat participera pour un tiers à ces paiements, sans que cette participation puisse dépasser 10 millions ». Cette loi, passionnément discutée, résolvait de la façon la plus heureuse possible un problème inextricable. Elle donnait quelque chose à des propriétaires en grand danger de tout perdre : elle débarrassait les locataires d'une charge insupportable : elle n'imposait à la Ville ou à l'Etat qu'un sacrifice léger, pour un très grand bien. Elle était si heureusement conçue que l'acceptation de l'indemnité par les propriétaires fut à peu près générale. Le montant des sommes dues aux propriétaires se trouvant dans les conditions prévues par la loi était d'environ 38 millions ; le tiers leur en fut payé, 8.467.000 par la Seine, 4.233.000 par l'Etat, et cela en sept annuités ; et pour cette faible somme on réussit à liquider, à la satisfaction générale, une question grosse de périls, et à enlever aux ennemis de la paix sociale un de leurs plus dangereux instruments.

L'esprit d'équité et de prudence qui inspira l'Assemblée dans cette affaire se manifesta aussi dans cette opération difficile et dangereuse pour les finances publiques qu'on appelle la réparation des dommages de guerre. L'Etat était-il tenu strictement, juridiquement, de procurer réparation intégrale à tous ceux qui du fait de la guerre avaient été lésés en quelque chose, ou avait-il seulement le devoir moral d'apporter un soulagement convenable à de grandes infortunes ? Les sinistrés étaient-ils des créanciers ou des suppliants ?

Etait-on sur le terrain du droit ou sur celui de l'équité (1) ? Telle était la question qui divisait alors les meilleurs esprits. Albert Grévy, rapporteur de la commission constituée de bonne heure pour rechercher l'état des départements envahis, des contributions de guerre exigées, des dégâts matériels soufferts, soutenait la thèse de l'obligation stricte. On reconnaissait bien l'obligation de réparer les dégâts commis par les troupes françaises ; comment ne pas faire de même pour ceux que les troupes ennemies avaient causés ? Le chiffre, d'ailleurs, était modeste ; on avait parlé d'abord de 3 milliards ; mais l'ensemble des réclamations, d'après les états fournis par les municipalités en vertu des circulaires ministérielles des 13 et 16 mars 1871, ne s'élevait qu'à 666.647.999, non compris la Seine, et les commissions cantonales appelées à réviser ces états ne pouvaient, affirmait l'orateur, que les réduire. Il convenait donc que les contributions frappées par l'ennemi, les réquisitions en argent ou en nature, les amendes, les dommages matériels directs, fussent à la charge de la nation.

C'est contre ce principe, à coup sûr généreux mais imprudent, que s'éleva M. Thiers avec une fermeté à laquelle on doit rendre hommage, surtout quand on songe aux abus qu'a permis l'adoption du principe contraire ; il nia l'obligation, tout en admettant d'ailleurs l'équité, la nécessité, d'un dédommagement aussi large et aussi prompt que possible, mais subordonné aux possibilités financières ; l'intérêt le plus sacré, affirma-t-il hautement, est celui du Trésor public et du crédit public, et il doit primer les autres, pour le bien même de ceux auxquels il paraît contraire en ce moment, mais qui ont besoin, eux aussi, avant tout, de finances saines et d'un crédit public intact. « L'Etat, disait-il dans son remarquable discours du 5 août, doit être honnête homme ; mais il doit aussi être père de famille. Il doit se montrer bienfaisant, l'être beaucoup, mais toujours dans les limites de son devoir... N'ayez pas l'orgueil mal entendu de trouver mauvais que l'Etat vienne vous dire : Mon frère, je viens vous secourir ! Mon frère je viens vous soulager ! L'Etat vient de subir les charges d'une guerre désastreuse, la plus désastreuse qui ait été faite depuis des siècles ; il vient de perdre deux de ses provinces ; il est obligé d'ajouter à ses impôts une masse de contributions dont vous

(1) Aux lois de 1792 et 1793, alléguées, non sans solliciter quelque peu les textes, par les partisans de la responsabilité absolue, intégrale, de l'Etat, les adversaires opposaient la loi du 10 juillet 1791 et le décret du 10 août 1853, qui veut que toute occupation, toute privation de jouissance, toute démolition, destruction ou dommage résultant d'un fait de guerre ou d'une mesure de défense prise soit par l'autorité militaire pendant l'état de siège, soit par un corps d'armée en présence de l'ennemi, n'ouvre aucun droit à l'indemnité.

connaissez les charges, car tous les jours nous discutons les moyens de les rendre supportables, et vous ne me permettrez pas de dire qu'il est malheureux ! Vous dites que nous n'agissons pas en frères ; je vous dis, moi, que c'est vous qui n'agissez pas en frères, quand vous contestez les calamités et les malheurs de l'Etat... C'est mon droit, et c'est mon devoir le plus sacré, de venir défendre, dans la situation de l'Etat, dans ses finances, le principe qui sauvegarde sa fortune... Moi qui sais quels ménagements j'ai à garder pour sa fortune, je remplis un devoir douloureux, pénible... lorsque je viens vous offrir non pas une aumône, comme vous l'avez dit faussement,... mais un large et généreux soulagement, un soulagement immédiat... Nous sommes obligés de considérer la prudence et c'est pour cela que nous repoussons la question de principe... ». En un mot, l'Etat remplissant un devoir, mais ne se chargeant pas d'une dette et ne commettant pas l'imprudence de faire sortir du sol des 33 départements où l'ennemi était entré des légions de créanciers venant réclamer leur dû et grossissant au besoin la note sans que personne eût intérêt à contester des prétentions exagérées, voilà ce que voulait et voilà ce que ne voulait pas M. Thiers ; et si ce langage est moins populaire, attire moins les applaudissements des foules, que la thèse dangereuse de la complète solidarité nationale et de la réparation intégrale, il est en revanche plus digne d'un véritable homme d'Etat. Les Assemblées qui savent l'entendre, parfois aux dépens de leur popularité, méritent bien d'un pays (1). Dans le même sens parla Buffet, qui fit observer, que si, comme on le prétendait, l'Etat avait une dette envers les sinistrés de la guerre, le rapporteur, qui soutenait cette manière de voir, était en contradiction avec lui-même en arguant de la modicité des chiffres, car là où il y a dette peu importe le chiffre : l'obligation est aussi impérieuse qu'elle s'applique à une grosse somme ou à une petite. Et même, si dette il y avait, à quoi bon la discussion présente ? Il n'y avait pas à discuter, il n'y avait qu'à payer. Mais la dette n'existait pas ; l'Etat avait le devoir de ne pas rester insensible aux malheurs des régions envahies, mais il ne devait réparer que dans la mesure des ressources dont il disposait : l'intérêt général devait passer avant celui qu'inspirait légitimement le triste sort des victimes de la guerre. L'Etat devait agir en sage et prudent père de famille, être secourable et même généreux envers de grandes infortunes, mais calculer avec prudence l'étendue des sacrifices que sa situation financière lui permettait de faire.

---

(1) Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que la question se posait en 1919 tout autrement qu'en 1871. L'invasion de 1914 à 1918 a été moins étendue ; mais elle a été beaucoup plus destructrice.

La presque unanimité de l'Assemblée nationale se rallia à cette manière de voir et le 6 septembre fut votée par 605 voix contre 4 la loi qui résolvait en principe cette grave question des indemnités en reconnaissant que « les sentiments de nationalité qui sont dans le cœur de tous les Français imposent à l'Etat l'obligation de dédommager (*dédommager*, et non pas rembourser) ceux qu'ont frappés dans la lutte commune des pertes exceptionnelles ». Elle accordait donc un dédommagement à tous ceux ayant subi des contributions de guerre, réquisitions, amendes, dommages matériels, évalués par les commissions cantonales et révisés par une commission départementale : lorsque l'étendue des pertes aurait été constatée une loi fixerait la somme que l'état du Trésor public permettrait de consacrer à leur dédommagement et en déterminerait la répartition. Dès à présent une somme de 100 millions était mise à la disposition des ministres de l'intérieur et des finances, et répartie entre les départements pour être distribuée par le préfet assisté d'une commission prise dans le Conseil général et nommée par lui, « entre les victimes les plus nécessiteuses de la guerre et les communes les plus obérées (1) ».

Venait ensuite une disposition particulière à la région parisienne. Si l'Etat n'avait pas à supporter la responsabilité de ce qui était le fait de l'ennemi, n'en devait-il pas être autrement pour les dégâts dont il était l'auteur lui-même, pour ceux qu'il avait ordonnés pour des opérations militaires, par exemple pour reprendre Paris ? Sa responsabilité ici était incontestable, et Thiers tout le premier, l'avait hautement proclamée. En conséquence la loi du 6 septembre ajouta aux dits 100 millions 6 autres, réservés « à ceux qui ont le plus souffert des opérations d'attaque dirigées par l'armée française pour rentrer dans Paris ».

Ces 106 millions n'étaient qu'un acompte auquel s'ajoutèrent par lois des 27 mai 1872, 7 avril 1873 et 28 mai 1874, 62.580.919 à titre de remboursement des impôts perçus par les Allemands dans 24 départements outre l'Alsace-Lorraine. Puis, surtout, un nouvel effort fut fait en 1873 pour rapprocher davantage les réparations accordées des dommages subis. La ville de Paris représentait qu'aux dégâts matériels qu'elle avait subis s'ajoutaient les 200 millions

(1) Sur ces 100 millions il fut réservé une somme de 1 million pour besoins imprévus, et notamment pour secours aux Alsaciens-Lorrains venant en France et aux employés des départements cédés ayant conservé la nationalité française. 34 départements se sont donc partagé 99 millions au lieu des 821.870.980 qu'ils réclamaient alors. La plus forte part échut à Seine-et-Oise (20.184.500). Puis viennent la Seine (11.651.200), Seine-et-Marne (6.646.400), Loiret (5.047.000), Ardennes (4.883.000), etc.

ou, plus exactement, 202 millions de contribution de guerre qu'elle avait dû payer à l'Allemagne lors de sa capitulation. Le 2 août 1872 le ministre de l'intérieur présenta un projet de remboursement de 140 millions à la ville de Paris. La commission du budget préféra ne point faire de loi spéciale pour la capitale et traiter en bloc la question des indemnités encore possibles à allouer après l'acompte de 1871. Différents chiffres étaient proposés : Philippoteaux demandait 140 millions pour Paris, 200 pour les départements ; Passy, 140 millions pour Paris et 120 pour les départements : c'est cette dernière proposition qui fut adoptée et qui devint la loi du 7 avril 1873 (1). Le principe était toujours le même : point d'obligation juridique pour l'Etat de rembourser les dommages de guerre ; obligation morale pour lui d'accorder des indemnités dans les limites des ressources du Trésor. Ces sommes devaient être payées en 26 annuités comprenant l'intérêt et l'amortissement, et en deux termes semestriels de 4.840.424 francs pour Paris et de 3.870.635 pour les départements. Les 120 millions attribués aux départements se réduisaient en réalité à 11.195.071 par un prélèvement de 8.050.000 pour achever le remboursement des impôts payés aux Allemands par des particuliers à qui la loi du 27 mai 1872 ne destinait que 53.658.759. La distribution en fut faite à peu près dans les mêmes proportions que celle des 99 millions primitifs, Seine-et-Oise ayant de beaucoup la plus grosse part, puis la Seine, Seine-et-Marne, les Ardennes, le Loiret, l'Eure-et-Loir, etc. Enfin « par dérogation à la législation existante et à titre exceptionnel » une loi du 28 juillet 1874 accorda 26 millions de dédommagement aux victimes d'un préjudice matériel et direct résultant des mesures prises par l'autorité militaire française, et, à cet effet, créa 52.000 bons de liquidation de 1.000 francs avec intérêt à 5 0/0 remboursables dans l'espace de 25 ans. Ici la répartition entre les départements fut tout à fait différente de celle des sommes allouées pour dommages venant de l'ennemi, et si la Seine reste encore de beaucoup en tête avec 14.925.187, on voit venir ensuite le Rhône avec 1.778.199, l'Aisne, la Manche avec 510.179 (il y a eu en effet des lignes stratégiques à Cherbourg) ! Toutes ces sommes réunies font un total d'environ 454 millions, sacrifice considérable dans les circonstances où était alors le pays ; si l'on avait eu l'imprudence d'exposer le Trésor à la multitude de

(1) En définitive Paris, qui réclamait 303.234.330, dont 202 pour la contribution de guerre payée aux Allemands, reçut 140 ; les départements, qui avaient estimé leurs pertes en dernier ressort à 658.613.812, reçurent 220 : proportion sensiblement plus faible, d'autant plus que parmi ces départements ainsi indemnisés figure aussi celui de la Seine.

réclamations qui n'auraient pas manqué de se produire, l'Etat se déclarant responsable, on aurait sûrement compromis le merveilleux relèvement financier qu'ont vu s'accomplir les années 1871 à 1875, et l'économie dont on usa n'a pas empêché les victimes de la guerre de se remettre courageusement au travail et de guérir les plaies de l'année terrible.

Les finances parisiennes. — La ville de Paris, sur laquelle les désastres de cette année pesèrent d'un poids particulièrement lourd, est peut-être l'exemple le plus frappant que l'on puisse citer de cette vérité. La guerre, le siège, avaient mis son budget en déroute : de 172.905.000 prévus ses recettes ordinaires en 1870 tombèrent à 125.635.000, et ses dépenses atteignirent presque 153. La fin de la guerre la laissa en proie à des épreuves plus pénibles encore. Les vainqueurs exigèrent une contribution de guerre de 200 millions, et parlèrent de l'exiger en or. « Allez, leur disait un commissaire français, allez donc prendre dans les maisons les bijoux, les montres et les pendules ». Ils se décidèrent enfin à accepter 50 millions en billets de banque et pour le reste agréèrent la garantie de plusieurs grandes maisons de banque, Rothschild, Fould, Seillière, Hottinger, etc., qui convertirent en numéraire ou en papier de premier ordre sur Londres et sur Berlin l'avance de 210 millions qu'accorda la Banque de France. Le 12 février, comme les Allemands parlaient déjà de dénoncer l'armistice, les 200 millions furent portés à Versailles. Puis vint la Commune avec l'écroulement de ce qui restait des revenus publics, avec un second siège, avec ses incendies, avec ses dévastations : et la situation était terrible lorsque le 5 juin Léon Say, député de la Seine, accepta la préfecture de ce département. Les caisses étaient à vide : on osait à peine espérer le recouvrement des sommes à verser encore sur l'emprunt de 1869. Il y avait 84 millions de dettes criardes qu'on ne pouvait payer que par des Bons. On prévoyait pour 1871 90 millions de recette et 136 millions de dépense. Un emprunt, un emprunt très prompt, était nécessaire : serait-il possible ? Léon Say utilisa un solde de 8 millions restant inemployé des acquisitions de change faites lors du paiement de la contribution de guerre, obtint du ministre une avance de 9.400.000, obtint de plusieurs maisons de banque escompte à 6 1/2 0/0 de Bons de la caisse municipale, réorganisa le plus vite possible la perception de l'octroi ; 22 autres millions de Bons furent renouvelés par les porteurs ; le 24 juin le guichet des coupons fut rouvert au Luxembourg ; en juillet les services furent repris à peu près complètement. Le 23 fut élu un conseil municipal qui par sa composition ne justifia point la crainte assez répandue d'une municipalité trop

révolutionnaire. Le crédit se raffermit peu à peu : les tirages de l'emprunt de 1869 qui devaient avoir lieu les 15 avril et 15 juillet furent faits. On pouvait maintenant tenter l'emprunt indispensable. Il fut autorisé par loi du 6 septembre : le capital en était de 350 millions, en obligations de 400 francs 3 0/0 émises à 270, amortissables en 75 ans. 1.500.000 francs de lots devaient être tirés chaque année, clause qui rencontra encore quelques censeurs, mais qui était d'une nécessité indiscutable, les précédents emprunts parisiens étant eux-mêmes à lots et les circonstances étant maintenant beaucoup plus défavorables. Bien qu'elles le fussent beaucoup, en effet, l'emprunt obtint un éclatant succès, supérieur même à celui de l'Etat en juin précédent ; à mesure que le temps marchait la confiance dans le relèvement général s'affermissait : 1.296.800 obligations étaient offertes, 18 millions furent demandés ; l'emprunt était couvert quinze fois. Par lui allaient devenir possibles le remboursement des 210 millions à la Banque de France, le paiement des 34.888.000 francs de Bons de la caisse des grands travaux, de 18 millions de Bons de la caisse de la boulangerie, des 63 millions de Bons remboursables de la caisse de l'extraordinaire, 19.318.730 de dépenses urgentes extraordinaires, plus les frais de l'emprunt lui-même. Ce n'était pas, il s'en faut, tout le passif de la ville : le total des sommes à payer atteignait 636 millions ; mais c'était un grand pas vers la libération. A la fin de 1874 505.700.000 de ce passif seront éteints. Ce ne fut pas sans de laborieux efforts de la part de Léon Say qui disait quand il quitta la Seine pour le ministère des finances, le 7 décembre 1872, qu'il avait laissé 10 ans de sa vie à la préfecture. Les événements, parfois, contrecarraient ses efforts : la grosse surcharge de l'alcool qui fit passer l'ensemble des droits perçus tant au profit de la ville qu'à celui du Trésor de 137,40 à 258,60 par hectolitre eut pour effet de diminuer la consommation et de surexciter la fraude, et la consommation taxée de l'alcool, qui avait été à Paris de 132.000 hectolitres en 1869, tomba à 54 ou 55.500 en 1872. Les recettes d'octroi prévues pour 115 millions au budget de 1872 ne dépassèrent point 103. L'annuité de 9.680.848 accordée à Paris par la loi du 7 avril 1873 (et d'ailleurs presque aussitôt après convertie en Bons de liquidation, remboursables par tirage au sort en 26 ans) était loin d'être chose indifférente pour l'équilibre de son budget. Comme le budget de l'Etat celui de la ville ne recouvra pas immédiatement son équilibre. Mais il finit par l'atteindre. En 1875 la crise était terminée, et le budget ordinaire et extraordinaire en équilibre avec 204.859.674 en recette et en dépense, contre 173 en 1870.

Tentatives de retranchement de dépenses. — Mettre les recettes à la hauteur des dépenses est un grand devoir de tous les gouvernements ; diminuer les dépenses en est un autre, encore plus rarement rempli que le premier. L'Assemblée nationale a créé les ressources nécessaires, en quoi elle a bien fait : elle a sincèrement désiré diminuer les dépenses, ce qui est à son honneur, mais ce qui est beaucoup plus difficile, et ici, malheureusement, on ne peut guère louer que ses intentions.

Et cependant, dans ces premiers temps où l'anxiété étreignait tous les cœurs, où chacun se demandait, sincèrement, si la France allait survivre à d'aussi effroyables épreuves, nul ne contestait la nécessité de grands sacrifices ; nul ne contestait cette vérité banale, mais facilement oubliée, qu'un Etat sur qui sont venues s'appesantir de lourdes charges et de grosses pertes a pour premier devoir, tout comme un particulier placé dans les mêmes conditions, de restreindre son train de maison et de ne pas vivre, avec des ressources diminuées et des charges accrues, comme il vivait quand il était dans l'opulence. Tout le monde alors pensait ainsi : notre fonctionnarisme ruineux devait être réduit, allégé, transformé ; les gouvernements eux-mêmes, qui généralement y répugnent, annonçaient des amputations considérables ; le 15 avril 1871 Pouyer-Quertier, en présentant à l'Assemblée le projet de crédits rectificatifs du budget de 1871, annonçait, entre autres économies, la suppression des sous-préfets et de beaucoup de préfets, des retenues de 5 à 25 0/0 sur les traitements à partir de 3.500 francs en province et de 5.000 francs à Paris, et promettait de rétablir, par l'ordre et la sévérité de notre administration, les finances du pays, « si cruellement éprouvées par une politique imprévoyante et par des dépenses vaines et démesurées ». Quand il présenta la loi décidant l'emprunt des 2 milliards, il affirma de nouveau la résolution du gouvernement d'introduire dans nos finances l'économie la plus stricte et la plus sévère. En même temps trois députés, MM. Lamy, Jozon et Turquet proposaient la création d'une commission spéciale des économies, et le rapporteur de cette proposition, M. Deseilligny, dans un rapport du 8 mai, parlait avec une sévérité, hélas trop fondée, de ce nombre énorme d'employés casés comme par une sorte d'application du droit au travail de 1848, de la plaie du fonctionnarisme, sans méconnaître d'ailleurs la difficulté du remède. « Tous les ministres arrivés au pouvoir avec les idées les plus réformatrices ont dû s'arrêter dans l'œuvre reconnue nécessaire de la révision des fonctions administratives, tantôt par le peu de durée de leur participation au gouvernement, tantôt par les difficultés qu'ils éprouvent à exécuter seuls des réductions qui pour être admises

auraient dû être appliquées en même temps dans tous les ministères, enfin par la résistance que leur opposait cette solidarité affectueuse qui existe entre tous les bureaux et qui fait naître dans les meilleurs esprits, souvent même à leur insu, une opposition latente aux sacrifices que voudrait dicter l'esprit d'économie ». Le transport des ministères à Bordeaux, puis à Versailles, avait amené dans les services centraux des simplifications dont il fallait se hâter d'observer le fonctionnement, car une fois rentrés à Paris la tentation serait générale de remplir tous les bureaux existants. Donc point de temps à perdre pour constituer cette commission qu'il proposait de composer de trois membres pour chacun des neuf ministères, plus trois disponibles pour les ministères les plus chargés. « Rarement, concluait-il, réforme a été plus généralement désirée que celle dont il s'agit : jamais époque plus douloureusement opportune ne s'est présentée pour l'effectuer avec plus de courage. Hâtons-nous donc de l'entreprendre, et soyons convaincus qu'en donnant à la France une administration moins nombreuse, mais aussi forte par une bonne répartition du travail et par une rémunération équitable des services, nous réaliserons le vœu du pays et accomplirons une réforme aussi désirable pour le bien de nos finances que pour l'efficacité de notre administration ». Et le 26 mai la commission fut nommée : elle était chargée de soumettre à l'Assemblée, dans un ou plusieurs rapports, les suppressions ou modifications qu'elle jugerait possibles.

Tel était dans cette Assemblée si passionnément dévouée au bien public le zèle pour la cause des économies qu'un député, Hervé de Saisy, ne voyant rien venir et impatient d'agir, reprit le 2 août pour son compte la proposition d'une campagne vigoureuse d'économie : « La France attend de nous que nous opérions sur tous les points de notre administration les retranchements les plus absolus. Vous supprimerez impitoyablement la nombreuse catégorie des sinécures et parmi elles les plus opulentes, celles où s'étale le faste qui ferait contraste avec nos misères publiques, celles aussi où se réfugie trop souvent l'hérédité prenant la place du mérite. Dans des jours de prospérité nous avons ajouté à nos plaies sociales le droit au fonctionnarisme : aujourd'hui l'infortune publique exige des réformes radicales ». Plus d'ambassades : rien que des ministres plénipotentiaires ou des chargés d'affaires et des consuls, comme font les Etats-Unis ; plus de traitements au-dessus de 50.000 sauf pour le président de la République (1) ; rien que deux classes de préfets à 16.000 et à 20.000 ; plus de sous-préfets ; abaissement de l'indemnité légis-

(1) Et pour les ministres, à qui il laissait 60.000.

lative de 9.000 à 8.000, sauf déduction des mois de vacances, et prélèvement sur l'indemnité de la retenue ordinaire, etc., etc. « C'est l'heure des grands sacrifices : revenons à l'économie, à la simplicité, à l'austérité même qui doivent être le salut des sages républiques comme elles sont les vertus et la sauvegarde de plusieurs monarchies... Dirigeons vers nos champs ravagés, vers nos villes détruites, l'or que n'a pu encore nous ravir la rapine allemande ». Et lui aussi réclamait une commission de trente membres dont il attendait bien « qu'elle donnait le signal d'une nouvelle nuit du 4 août, où seraient engloutis tous les abus et privilèges qui constituent le legs onéreux du passé. Alors la France fortifiée par le sacrifice pourra reprendre dans le monde le cours de ses glorieuses destinées ». Le double emploi avec la commission déjà nommée était évident : ce fut pour ce motif que la proposition Hervé de Saisy ne fut pas prise en considération ; mais dans son rapport du 31 août sur le budget rectificatif de 1871 Casimir Périer s'associait à ses vues et faisait siennes beaucoup des mesures qu'il réclamait. « Au lendemain d'un tel ébranlement un peuple qui n'en garderait le souvenir que comme d'un mauvais rêve, qui au milieu de tant de ruines chercherait à s'étourdir et croirait pouvoir mener la vie de la veille, sans un changement, sans une privation, ce peuple mériterait de perdre à toujours son rang dans le monde ». Il citait l'exemple des Etats-Unis, qui chargés au sortir de la guerre de sécession d'un fardeau encore plus lourd, avaient su combler un gouffre dont le regard le plus ferme ne mesurait la profondeur qu'avec effroi. « Pour un gouvernement digne d'un grand pays, pour une Assemblée pénétrée de ses devoirs, il ne saurait y avoir de plus puissant stimulant que la nécessité qui nous étreint : il faut supprimer toutes les allocations qui n'ont pas un caractère obligatoire, réduire dans les plus strictes limites les services publics, et introduire partout une économie sévère ». Et il préconisait des réductions de traitements, des retenues sur les traitements, des diminutions sur les crédits de chauffage, d'éclairage, d'entretien des ministères, la suppression du logement gratuit des ministres et des chefs de service, exprimait l'espérance que si on avait nommé à des sous-préfectures vacantes (1) ce n'était point parce qu'on avait renoncé à la réforme, et que la réalisation de celle-ci était seulement différée. S'excusant enfin de ne pouvoir encore formuler de propositions précises de réductions, il espérait que le gouvernement voudrait bien seconder la Chambre dans cette

---

(1) Comme on lui reprochait un jour d'avoir nommé des sous-préfets, Ernest Picard avoua, malignement, en avoir nommé en effet, ajoutant qu'il en avait nommé moins qu'on ne disait : moins, surtout, qu'on ne lui en avait demandé...

œuvre car « il n'y a de réformes efficaces que quand ceux qui ont la charge de l'exécuter en comprennent la nécessité et sont franchement décidés à les préparer ». Il comptait aussi sur la commission des économies pour entrer dans des détails où la commission du budget n'aurait que le temps de pénétrer. La raison assurément était plausible : mais déjà ces procrastinations ne disaient rien de bon à Raudot — au bonhomme Raudot, disait-on — toujours partisan acharné des économies, qui s'inquiétait de voir l'Assemblée partir en vacances sans avoir encore rien fait à cet égard, et qui disait le 14 septembre : « Quand nous sommes venus ici tout le monde sentait la nécessité impérieuse, inexorable, de faire des économies. A mesure que le temps passait cette impression s'effaçait... A chaque article où l'on propose une économie on nous répond : Non, elle n'est pas bonne, mais nous nous rattraperons sur les autres articles. Et l'on écarta successivement les économies sur chacun d'eux ». C'est pourquoi, tranchant dans le vif, il proposait le retour pur et simple au budget de 1860 : ainsi le travail serait tout fait.

Des deux appuis sur lesquels comptait Casimir Périer pour retrancher des dépenses, il fut bientôt avéré qu'il y en avait un qui serait d'un bien faible secours, le gouvernement. Reprenant en 1871 le rôle qu'il avait joué en 1832 lorsqu'à la Chambre, impatiente (avec moins de motifs) de grosses économies, il avait déclaré n'en avoir trouvé à peu près aucune à faire, Thiers infligea dans son message du 7 décembre 1871 une grosse déception à ceux qui comptaient sur lui pour alléger le budget : avec la suppression de la liste civile impériale il ne voyait guère d'autre suppression possible qu'une réduction de 28 millions sur les travaux publics « qui avaient été poussés à l'excès sous le dernier régime » et une de 29 sur les constructions navales. Il se trouvait que les deux ministères à amputer étaient précisément ceux auxquels, de tout temps, Thiers s'était le moins intéressé. Il ne renonçait point pour cela aux économies pouvant résulter de réformes administratives bien conçues, mais « l'expérience a dû apprendre à tout le monde que ces réductions ne pourraient pas être très considérables », et si, dans ce discours où il jugeait encore nécessaire de ménager certaines illusions il estimait à 180 et quelques millions les économies à attendre de ces réformes administratives et des réductions sur la marine et les travaux publics, le 16 mars 1872, plus franc, il déclarera n'avoir pas vu un seul jour, depuis 50 ans, la possibilité de faire 50 millions d'économie. Aucune illusion donc à se faire : Thiers président n'aurait pas les mêmes ardeurs réformatrices que Thiers député de l'opposition (1) ;

(1) Il déclarera, il est vrai, le 17 juillet 1872, n'avoir jamais partagé sur ce

pas plus, d'ailleurs, que l'ancienne gauche du Corps Législatif lorsqu'elle arrivera au pouvoir. Pour le moment au lieu de travailler aux économies elle préférait rejeter sur la droite la responsabilité du maintien du *statu quo*. « La France, disait la *République française* du 27 décembre 1871, devait, d'une main impitoyable, trancher dans l'immense parasitisme administratif qui la ronge, afin d'alléger le fardeau sans cesse accru par toutes les monarchies... (Mais) cette réforme impliquait la consécration immédiate de la République, une rupture sans retour avec les traditions de la monarchie, l'immolation hardie du fonctionnarisme... Nul n'a osé porter la main sur l'armée des fonctionnaires, clientèle indispensable d'un régime presque honteux de son nom et qui se laisse regarder comme une étape vers la monarchie ».

Cependant la commission des économies s'était mise résolument à la besogne, et ses rapports, qui allaient voir successivement le jour, étaient loin de corroborer l'opinion présidentielle que peu de réformes étaient possibles. Ils en suggéraient au contraire un très grand nombre, et soumettaient toute notre organisation administrative à une sorte de dissection qui en faisait apparaître les parties inutiles ou hypertrophiées, ou fonctionnant mal, et la lecture en est encore souvent intéressante et curieuse. Voici par exemple dans quels détails ne dédaignait pas d'entrer Jozon, rapporteur pour la justice (1) : le logement du ministre, de son chef de cabinet, du secrétaire général, de leurs familles, au ministère, entraîne une dépense de plus de 60.000 en chauffage, éclairage, entretien et renouvellement du mobilier ; il conviendrait de supprimer les logements, sauf du chef du bureau des archives et du matériel. Les employés, trop nombreux, trop peu payés, indifférents à la besogne, devraient être astreints à un travail effectif d'au moins 6 heures, sous les yeux de leur chef, être moins nombreux, être rémunérés convenablement, être entourés de considération. Avec une nouvelle organisation des bureaux le chauffage tomberait de 24.000 à 10.000, l'éclairage de 12 à 3, l'entretien des bâtiments de 15 à 6, l'habillement des gens de service de 7 à 4, etc. Et ce rapport inspirait à Leroy-Beaulieu dans les *Débats* du 29 novembre un article des plus justes et des plus durs sur « tout ce monde d'expéditionnaires occupés à prendre des notes que personne ne lit et dont le seul objet est de grossir les dossiers... Souvent pour récompenser des services plus ou moins réels

---

point les illusions de l'opposition et n'avoir pas cru possibles 150 millions d'économies. Mais, le même jour, il se vantait, cependant, d'avoir réalisé cette économie de 150 millions, compensée seulement par certaines augmentations.

(1) *J. O.*, 14 novembre 1871.

on crée un titre nouveau et une place nouvelle qu'il est à peu près impossible ensuite de supprimer. Disséminés deux à deux ou trois à trois dans de petites pièces isolées et à l'abri de toute surveillance soit des supérieurs hiérarchiques, soit du public, ils passent la plus grande partie de leur temps dans la dissipation ou dans la somnolence... Il est temps d'apprendre à la jeunesse de la classe moyenne que les administrations de l'Etat ne sont pas des ateliers nationaux chargés de faire vivre, moyennant un travail nominal, un jeune homme muni de diplôme ».

Des critiques semblables, et bien d'autres encore, remplissaient le plus important de ces rapports, celui que M. de la Monneraye consacra au ministère des finances (1). « Votre sous-commission a été mue par le désir ardent de rechercher les moyens (de mettre) plus de simplicité d'économie et de moralité dans les services... Moralité... ce qui veut dire que partout où un emploi n'est pas justifié par la nécessité ou par une utilité certaine il doit disparaître : ce qui veut dire encore que ceux qui servent l'Etat ont incontestablement droit de recevoir de lui un traitement honnête, à l'abri de toute comparaison fâcheuse, de toute infériorité relative, mais qu'en retour ils lui doivent un travail assidu, consciencieux, soutenu par une patriotique émulation..., et par le dévouement qui est le devoir de tous envers le pays ». De ces principes il tirait, entre autres conclusions, les suivantes : obtenir 7 heures de travail quotidien ; ne point mettre des employés dans des pièces séparées, à cause de l'absence de surveillance et du trop de frais d'éclairage et de chauffage ; supprimer beaucoup de bureaux inutiles ; réduire les sous-chefs de 63 à 30 ; supprimer les sous-directeurs, qui ne sont que des chefs de bureau plus payés que les autres, et qui n'ont été créés que pour procurer quelques avancements ; réduire les traitements : le ministre de 100.000 à 60.000, le secrétaire général à 25.000, les chefs de service de 18 à 15.000, les chefs de bureau de 9 à 7, les sous-chefs de 6 à 5, les rédacteurs de 4.500 à 3.500, les commis d'ordre de 3 à 2 ; réduire les directions générales de 7 à 3 : réunir par exemple les douanes, les tabacs, les contributions indirectes. Les trésoriers-payeurs généraux ont pu être utiles autrefois, mais avec le progrès des communications et le développement de l'organisation financière, leur utilité relative diminue chaque jour et leur rémunération est excessive. L'avis avait été émis que leurs fonctions pourraient être remplies par la Banque de France : la sous-commission ne partageait pas cette opinion, pensant qu'il n'est pas bon que l'Etat soit placé, jusqu'à un certain point, dans

(1) *J. O.*, 8 mai 1872 et suiv.

la dépendance d'un établissement particulier ; mais on pourrait au moins réunir les fonctions de receveur particulier à celles du percepteur du chef-lieu d'arrondissement, celles de trésorier-payeur général à celles du percepteur du chef-lieu de département.. Le nombre de percepteurs devait être réduit, et le tarif de leurs remises, souvent excessives, révisé. A Paris existaient 42 perceptions : on pourrait les réduire à 20, une par mairie, et faire descendre à 350.000 les frais de perception, qui atteignaient 800.000. M. de la Monneraye s'attaquait aussi à l'inspection des finances, à la Cour des comptes, et y demandait des réductions de personnel et de traitement. Il osait enfin, hardiesse plus grande encore, s'attaquer aux retraites et faisait à ce propos une critique fort vive de la loi de 1853 dont il demandait l'abrogation, lui reprochant de nourrir et de développer le fonctionnarisme dans notre pays. « Il faut à tout prix, disait-il, faire naître et grandir l'ardeur de l'initiative et le sentiment de la prévoyance ; il faut que chaque citoyen apprenne à ne compter que sur lui-même, et que l'Etat n'enlève aux carrières libres que le nombre indispensable des serviteurs dont il a besoin ». Au total ce rapport proposait pour 16.037.000 francs d'économie dans le ministère des finances. M. de la Monneraye terminait en s'excusant presque de sa hardiesse : « La tâche était délicate... Il fallait imposer silence à l'esprit de routine, dont personne n'est absolument exempt, qui hésite toujours et souvent s'arrête devant toute tentative d'innovation et de réforme, mais il ne fallait pas moins résister à un esprit imprudemment novateur, qui eût pu compromettre et peut-être désorganiser les services administratifs... Les mauvais présages n'ont pas manqué à votre sous-commission, et les voix n'ont pas été rares qui lui signifiaient la vanité de son entreprise et de nos efforts pour en assurer le succès... Cependant nous bornerons-nous à mettre de l'énergie dans des paroles, ou entrerons-nous résolument dans l'action pour réaliser tous les progrès immédiatement réalisables et assurer par des mesures législatives l'accomplissement dans l'avenir de ceux qui exigent le temps et la patience » ?

C'était surtout sur le service de la trésorerie que se portait l'attention des réformateurs, attirée sur ce point non seulement par le rapport de M. de la Monneraye, mais aussi par une proposition de M. de Courcelle déposée dès le 26 janvier 1872 et par un rapport précédent de M. de la Bouillerie où il était signalé qu'en 1865 dix trésoriers-payeurs généraux de première classe, à 12.000 francs d'appointements, s'étaient fait, avec ce traitement et leurs remises, 1.415.867 francs, soit en moyenne 141.586,70 par tête ; 28 de deuxième classe, à 9.000, 1.982.562, soit 70.800 ; et 31 de troisième

classe, à 6.000, 2.281.992, soit près de 45.000. Telle recette portée pour un revenu brut de 50.000 en produisait réellement 75.000 ; telle autre, de 70.000, 115.000. Et un fort courant d'opinion s'établissait pour empêcher ces bénéfices exagérés, pour restreindre ces commissions et ces remises, pour réunir les perceptions des chefs-lieux d'arrondissement ou de département à la recette particulière ou à la recette générale (3 à 4 millions d'économie), pour réduire à vingt le nombre des perceptions de Paris, pour réunir en une direction unique les tabacs, douanes, contributions indirectes.

A l'intérieur on demandait la réduction des bureaux de 30 à 26, des employés de 363 à 200, l'abolition des conseils de préfecture, la surveillance des fonds d'abonnement des préfectures et sous-préfectures, l'abrogation du décret du 27 mars 1854 sur les traitements d'inactivité, etc. ; aux affaires étrangères une direction unique au lieu de 5, 5 sous-directions au lieu de 9, 69 rédacteurs ou commis au lieu de 80, réduction du nombre des secrétaires d'ambassade, diminution des consulats généraux, transformation de plusieurs légations en consulats, etc. Leroy-Beaulieu se livrait à ce propos à une nouvelle critique, très vive comme toujours, de la bureaucratie française « où il semble qu'on se soit proposé de combiner le maximum de lenteur avec le maximum de personnel et de frais..., qui est incommode, vexatoire, tracassière pour le public parce qu'on a multiplié les formalités afin de justifier l'effectif du personnel... Les administrations privées ne se réforment et ne s'améliorent que sous l'aiguillon de la concurrence et de l'intérêt personnel. Les administrations publiques manquent de ce double stimulant : elles ne sont exposées à aucune concurrence qui les contraigne à se surveiller et à s'épurer sans cesse ; quant à l'intérêt personnel au lieu d'être, dans les services publics, porté à simplifier, à corriger, à réformer, il tend au contraire à tout compliquer et à tout renchérir » (*Débats*, 13 mai 1872). — Les rapporteurs proposèrent en somme pour 21 millions d'économie : bien peu de chose après tant de promesses de trancher dans le vif, et beaucoup plus, cependant, qu'on ne fit. Quand on compare les dépenses prévues au budget de 1871 et celles de 1872, on est obligé de constater que tous les efforts faits pour les diminuer n'ont eu qu'un bien faible succès. La déception a été rude.

A la dette publique et aux dotations rien n'était à prévoir qu'une augmentation considérable, malgré la disparition de la liste civile et du Sénat, tant était énorme le grossissement de la dette publique, sans parler de celui des pensions militaires et civiles ; et en effet on passe de 542.154.294 votés en 1870 à 1.102.005.260 pour 1872. Rien d'étonnant non plus à l'augmentation du budget de la guerre, vu la nécessité de reconstituer une armée et un matériel détruits : on

passe de 415.621.588 (avec l'extraordinaire) prévus pour 1871 (avec l'Algérie), à 454 millions. Mais la plupart des ministères civils auraient pu subir des amputations plus ou moins considérables et en somme il n'en est rien : si la justice descend de 36 millions à moins de 34 c'est surtout parce que le Conseil d'Etat, rattaché à la justice sous l'Empire, cesse maintenant de l'être. Cultes, instruction publique, beaux-arts coûtaient environ 100 millions et en coûtent maintenant 105. Grossissement aussi à l'intérieur, 78.905.455 pour 1871, 83.498.155 pour 1872 ; il est naturel qu'après la Commune les prisons et la police coûtent plus cher, mais on s'explique moins pourquoi le chapitre *traitements et indemnités des fonctionnaires administratifs des départements* passe de 1.708.550 à 5.102.220. L'occasion était belle, semble-t-il, de pratiquer de grandes économies sur les affaires étrangères, dotées de 13.143.500 pour 1871 ; elles ne le sont plus que de 11.883.500 pour 1872, mais sans doute aurait-on pu aller plus loin dans la voie des retranchements ; ainsi les agents politiques et consulaires dotés de 6.775.000 en 1870 le sont encore de 6.450.900 en 1872. L'agriculture et le commerce passent de 16.418.150 à 17.988.000. Pour les finances, service général, où tant de réformes avaient été préconisées, à quoi toute cette campagne a-t-elle abouti ? A élever les crédits de 18.608.960 au budget de 1871 à 19.767.760. Et on avait trois départements de moins ! En somme il n'y a de réductions sensibles que sur les travaux publics et la marine et les colonies, les deux ministères auxquels Thiers avait permis que l'on touchât : la dotation ordinaire et extraordinaire des travaux publics était de 145 millions, elle n'est plus que de 129.716.400 ; celle de la marine et des colonies, 178 en tout, tombe à 144.506.590. Des 21 millions d'économies demandés par la commission, 12 seulement furent réalisés et compensés d'ailleurs souvent par des augmentations de dépenses. Certes il y eut quelques réformes utiles, notamment par la loi de finances du 16 septembre 1871 qui réduisit le traitement des ministres à 60.000, leur retira, ainsi qu'aux sous-secrétaires d'Etat et directeurs généraux, le logement gratuit dans les bâtiments de l'Etat, voulut qu'il ne fût plus inscrit au budget des ministères de crédits pour l'entretien des hôtels et du mobilier, pour gages et habillement des gens de service, pour chauffage et éclairage, pour entretien des jardins. Intentions louables, mais d'exécution difficile : tout cela ne devait pas tarder à être emporté par les événements, et les réformes se sont bornées en somme à la réduction des 42 perceptions de Paris à 20, et à la réunion des perceptions des chefs-lieux de département et d'arrondissement à la recette particulière et à la recette générale. La déception fut grande. Les fonctionnaires étaient une fois de plus vain-

queurs des contribuables. On avait employé avec succès la tactique que décrivait si spirituellement Guichard en réclamant, au moment de la discussion du budget de la justice, des réductions sur le personnel et les traitements de la Cour de cassation : « Demandons-nous des diminutions minimes, on nous répète qu'elles sont indignes de l'attention d'hommes politiques. Demandons-nous des diminutions importantes, on nous répond que nous désorganisons les services. Demandons-nous qu'on réduise le traitement des employés, on s'écrie : Qu'allez-vous faire ? Rémunérons largement nos employés, seulement soyons exigeants lorsqu'il s'agit de la manière dont ils accomplissent leurs fonctions. Et pour *ultima ratio*, quand on n'a rien à nous répondre, on nous dit : « Nous ne pouvons pas faire tout à la fois : en 1872 faisons les grandes dépenses ; en 1873 nous ferons les petites économies ». Jusqu'au bout, cependant, il fut rompu des lances en faveur de cette cause ingrate : Feray, Germain, protestèrent, dans la discussion du budget de 1872, contre cet enterrement trop habile de projets qui méritaient mieux et flétrirent l'intangibilité de ce système « par lequel on entre de plein pied dans le budget, comme chez soi, de par ses protections et ses alliances, se sachant d'un pays ou sans être rien on a le droit de prétendre à tout quand on est le fils ou le cousin de quelqu'un ou de quelque chose ». Même encore en 1873 il se trouva des gens pour rappeler à l'Assemblée son beau zèle des premières heures..., et pour le rappeler en vain.

L'impôt sur le revenu. — L'espoir d'équilibrer le budget par des économies, d'en faire pour 200 millions à valoir sur les 650 à trouver, était de plus en plus faible ; la nécessité de demander à l'impôt des sommes encore considérables était certaine ; c'est à cette tâche qu'allait être surtout consacrée la seconde session de l'Assemblée Nationale, celle de décembre 1871 à août 1872. La lutte promettait d'être chaude ; Thiers avait déjà, de la manière la plus nette, affirmé son antipathie invincible pour l'impôt sur le revenu, et son goût au contraire pour l'impôt sur les matières premières, dont dans son message du 13 septembre il avait développé les avantages et dans celui du 7 décembre affirmé la nécessité. L'Assemblée, au moins hésitante, le suivrait-elle jusque-là et sacrifierait-elle au désir de garder le président — désir qui d'ailleurs commençait à s'affaiblir — la répugnance hautement avouée de beaucoup de ses membres pour le retour en arrière qu'on prétendait lui imposer ?

Dès le 9 décembre Pouyer-Quertier déposa un projet de 247 millions et demi d'impôts, devant faire avec les 366 déjà votés un total de près de 614, à savoir sur les matières premières 90 millions ;

droits sur les textiles, 65 ; impôt sur le revenu des valeurs mobilières, 30 ; augmentation de droits de douanes sur les produits fabriqués, 10 ; 2 décimes sur les sucres, 20 ; allumettes, 5 ; sels employés dans les fabriques de soude, 8 ; rétablissement des droits de navigation, 10 ; droit de statistique, 6 ; transport de journaux par la poste, 3 1/2. Très différent fut le projet présenté au nom de la commission du budget par Léonce de Lavergne qui remplaçait Casimir Périer, nommé ministre de l'intérieur ; impôt sur les revenus, ou plutôt sur certains revenus, 80 millions ; diverses taxes de consommation ou de luxe, 100 ; droit de 3 0/0 sur les importations sauf celles de céréales et de houille, 50. L'impôt sur les revenus était modelé sur l'income-tax anglais, sans la cédule A, les immeubles étant déjà atteints par l'impôt foncier, et sans la cédule B, les fermiers en France étant en général peu riches : il comprenait une taxe de 3 0/0 sur les revenus industriels et commerciaux au-dessus de 1.500 francs, sur déclaration contrôlée par un jury, une de 3 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières, par stoppage et sans déclaration, une de 2 0/0 sur les traitements et salaires. « Une nécessité absolue, disait le rapport, nous force aujourd'hui à imiter l'exemple qui nous est donné par d'autres grands peuples, mais en adoptant le principe de l'impôt sur le revenu nous avons essayé de l'adapter aux circonstances particulières, aux mœurs, aux intérêts de la nation française ». Et il faisait valoir la faible place qu'y occuperait la déclaration, qui excite parmi nous une si forte répugnance.

Ce projet était fort modéré et pouvait être accepté sans effroi. Il était en réalité la collection de trois impôts différents, qui eussent pu être appelés d'autant de noms différents sans que le mot fatidique d'impôt sur le revenu fût même prononcé. On ne pouvait pas lui reprocher, comme le faisait Raudot, organe de la minorité de la commission, de faire double emploi avec les impôts déjà existants, sinon pour la patente qu'il aurait d'ailleurs inévitablement absorbée s'il avait été institué. Familiers que nous sommes maintenant avec toutes les questions que soulève l'impôt sur le revenu, nous nous en rendons bien compte. Mais en 1871 il n'en était pas ainsi. De distinction nette entre ces deux choses si différentes que sont l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les revenus, entre le singulier qui est de sa nature personnel, qui prétend saisir, toiser et faire payer l'individu, et le pluriel, qui ne l'est point, qui est un impôt réel, plus ou moins bien agencé, mais qui n'a pas à se préoccuper de faire l'anthropométrie fiscale de personne, il n'en faut pas demander aux hommes de ce temps : pas plus qu'il ne faut attendre d'eux d'idée bien juste des différences profondes qui distinguaient sous l'ancien régime la taille, impôt personnel (du moins dans la plupart des cas) et le dixième ou vingtième, impôt réel,

toujours. Une confusion persistante entre impôt global et impôt cédulaire, des arguments historiques de peu de portée ou manquant entièrement de base se rencontrent perpétuellement dans la discussion qui va suivre : intéressante cependant, parce que derrière le vague, la confusion des mots apparaît bien déjà l'idée de l'impôt global personnel et progressif, et que cette idée suscite dans cette Assemblée, non encore travaillée par la tendance démagogique à l'impôt niveleur des conditions et des fortunes, une invincible répulsion. Cette répulsion est telle qu'elle atteint même l'impôt cédulaire proposé par la commission, et que le gros argument contre lui est qu'il contient en germe l'intrusion du fisc dans les affaires privées et la guerre entre le capital et le travail ; et quand la commission répond, avec raison, que si jamais la France avait le malheur de voir ses destinées entre les mains d'hommes capables de la soumettre au régime de l'impôt progressif, ce ne serait ni le manque de précédents qui les arrêterait ni de prétendus précédents qui faciliteraient l'œuvre de destruction, on ne lui permet pas, cependant, d'entr'ouvrir la porte à ce dangereux visiteur.

Un premier engagement avait eu lieu le 20 juin entre Germain et Thiers, et on se rappelle l'énergie des déclarations de ce dernier contre cet impôt déplorable, cet impôt de discorde, que la France avait le bonheur de ne pas connaître, que tant qu'il serait là elle ne connaîtrait pas, qu'elle ne connaîtrait pas même après lui, car sans doute il se trouverait des hommes assez résolus pour ne consentir à rien de ce qui pourrait troubler le repos des esprits et ajouter des brandons de discorde à ceux, trop nombreux, qui existent déjà dans le pays. Depuis, l'attrait de la nouveauté, l'exemple de l'étranger, l'énormité des besoins, surtout, qui ne permettait pas d'être difficile en fait d'impôts, avaient valu néanmoins à l'impôt *du revenu* (il faut bien employer cette forme incorrecte, car on fausserait la pensée encore confuse des hommes de ce temps en les faisant parler de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les revenus, peu habitués qu'ils étaient à bien distinguer entre le singulier et le pluriel) beaucoup de partisans qu'on est quelquefois maintenant assez étonné de voir engagés de ce côté ; Leroy-Beaulieu menait campagne pour lui dans le *Journal des Débats* et le déclarait indispensable « à mesure que croule l'édifice des droits vermoulus auxquels on voudrait demander l'équilibre de nos finances, et qu'il devient plus nécessaire de trouver des taxes sérieuses, d'un rendement sûr et copieux » (27 juillet) : Henri Baudrillart le préconisait dans la *Revue des Deux Mondes* : il aurait accepté volontiers qu'il s'étendît à tous les revenus mobiliers sans exception et fît disparaître portes et fenêtres, personnelle-mobilière ; il rejetait, il est vrai, toute exemption à la base et jugeait

absurde d'exempter le travail aisé et de frapper le capital pauvre ; mais il y astreignait même la rente, que Casimir Périer voulait atteindre aussi, parce que l'Etat n'a pas aliéné le droit d'imposer des charges à tous ses enfants, de leur demander leur part proportionnelle de sacrifices à faire sur leur fortune dans un intérêt public, quelque emploi qu'ils aient fait de cette fortune et dont de Lavergne, mieux inspiré, voulait que l'on respectât l'immunité ; respect que la justice exige puisque l'Etat a pour premier devoir de tenir les engagements qu'il a pris, et que la politique n'exige pas moins, car quand on a le malheur d'être forcé d'emprunter, au moins faut-il emprunter le moins cher possible : et on emprunte fort cher quand on a la maladresse de paraître faire à son prêteur une menace quelconque de dépossession.

La discussion commença les 21 et 22 décembre. Les défenseurs les plus convaincus de l'impôt sur le revenu furent Wolowski, qui adjura la France d'imiter ce qu'avait fait l'Angleterre en 1842 et d'instituer l'income-tax « que nous serons bientôt le seul peuple de l'Europe à ne pas avoir ». Equitable, productif, il lui accorde libéralement tous les mérites ; il nie qu'il puisse être oppressif, car il ne s'agit pas de faire dire à chacun ce qu'il possède ; il saisit les différentes branches de revenu sans s'occuper de leur total, et nul, avec lui, n'a à faire connaître son revenu global, à moins que ce ne soit pour établir que ce revenu global n'atteint pas 2.500 francs et par conséquent pour établir son droit à l'exemption. Cet income-tax, il le veut général (mot qui prête, lui aussi, à la confusion et qui introduit une cause de plus d'obscurité dans cette discussion) entendant par là que tous les revenus doivent y être soumis, même ceux qui sont déjà atteints par d'autres contributions existantes ; un impôt qui ne porterait pas sur toutes les valeurs ne serait pas assez productif. Telle était d'ailleurs aussi l'opinion de presque tous ceux qui préconisaient un income-tax français, Feray, Germain, Duvergier de Hauranne, et en dehors de l'Assemblée Leroy-Beaulieu, qui soutenait dans les *Débats* (25 décembre) que les revenus de toute origine et de toute nature, au-dessus d'un minimum qu'il estimait devoir être de 1.500 francs, devaient contribuer dans la même proportion et sans que les taxes antérieurement établies, telles que l'impôt foncier et les patentes, dussent pour cela disparaître. Sa théorie était en effet qu'il s'est constitué avec le temps un certain équilibre contre les diverses natures de propriétés : si l'on vient subitement à frapper l'une d'elles sans frapper les autres, on détruit cet équilibre et on commet une injustice. Dans cet enthousiasme pour l'uniformité il allait même jusqu'à frapper la rente par la raison que le gouvernement n'avait point le droit de créer des privilèges,

croyant, à tort, que c'était un privilège que l'immunité de la rente. Tous les revenus d'ailleurs sont déjà atteints, notait Germain, sauf les créances chirographaires et la rente. « Le jour où vous les grèverez tous, vous serez en droit, sans manquer en rien aux contrats, sans nuire au crédit, de ne pas faire d'exception pour elle, comme a fait l'Angleterre. Si vous exemptez un seul revenu, vous n'aurez pas l'impôt sur le revenu, vous aurez choisi l'impôt sur les revenus ». Et ils se prenaient d'enthousiasme à l'idée des grosses sommes que produirait cet impôt universel : 6 à 7 milliards de revenus, disait Wolowski, tomberaient sous l'application de la taxe, c'est-à-dire seraient supérieurs à 1.200 francs ; à 3 0/0 l'impôt rapporterait au moins 150 millions ; quel est celui qui pourrait donner autant ? Certes, l'income-tax ferait parfois chez nous double emploi, tous les revenus étant déjà imposés ; mais il ne faut pas s'arrêter à une considération de cette nature ; il faut chercher seulement si cette taxe a plus d'inconvénients que celles auxquelles il faudrait recourir si elle était rejetée.

Telle était l'argumentation favorite des partisans de l'introduction chez nous de l'income-tax. Ils ne se rendaient pas compte qu'en recherchant cette universalité, en tenant pour négligeables les impôts similaires déjà existants, ils allaient au devant du reproche de vouloir, sous couleur d'atteindre tous les revenus, établir en France cet impôt global dont le nom n'était pas encore prononcé, mais dont la crainte existait, confusément, dans les esprits. Tout d'abord, cette prétention d'imposer à l'income-tax des revenus déjà atteints, notamment par l'impôt foncier et par la patente, soulevait des protestations légitimes ; à quoi bon faire ainsi un double emploi ? N'était-il pas infiniment plus simple, si des ressources nouvelles étaient nécessaires, d'augmenter l'impôt existant sans prendre la peine de créer de nouveaux rouages, dont nul ne pouvait dire s'ils ne fonctionneraient pas beaucoup plus mal ? De plus, et surtout, ce désir d'atteindre tous les revenus, sans en excepter un seul, n'impliquait-il pas aussi le désir, ou tout au moins la possibilité, de faire apparaître aux yeux du fisc la totalité des ressources de chacun ? On taxerait les revenus distinctement, disait Wolowski, sans se demander à qui ils appartiennent ; mais combien il serait facile de se le demander le jour où tous seraient inscrits ? Un impôt ainsi général, en ce sens qu'il atteindrait *généralement* tous les revenus, ne se transformerait-il pas aisément en un autre impôt général, recherchant, scrutant et frappant *la généralité* des ressources de chacun ? Présenter l'income-tax français comme un impôt de juxtaposition et non pas de superposition, le restreindre aux revenus non encore frappés et ne pas l'étendre à tous les revenus, imposés ou non, eût été

de leur part plus habile, et c'est en grande partie pour avoir commis cette faute de tactique, qu'ils firent la partie belle à leurs adversaires. Ceux qui comme Naquet recommandaient ouvertement l'impôt progressif et formulaient déjà la thèse bien connue que le seul moyen de rétablir la proportionnalité véritable est de rendre progressif l'impôt direct, lequel, il l'affirmait, serait sage, modéré, exempt d'arbitraire, la faisaient plus belle encore.

Et en effet ce furent les dangers évidents d'un impôt personnel qui fournirent aux adversaires de l'impôt *du revenu* leurs principaux arguments ; Raudot, après avoir critiqué le double emploi que ferait en France un pareil impôt, rappelait que l'Angleterre était dans des conditions fort différentes lorsqu'elle avait établi l'income-tax, que chez elle il n'y avait pas eu de double emploi, et insistait aussi sur ce point que le premier de tous les besoins étant que le travail reprît sous toutes ses formes, ce serait un bien mauvais moyen de l'encourager que d'établir un impôt attaquant l'activité, l'économie et toutes les vertus qui font qu'un pays s'enrichit : Teisserenc de Bort disait qu'établir l'impôt sur le revenu serait rétablir la taille, le dixième, et remettre en vigueur tout ce que nos pères avaient détruit en 1789 ; Pouyer-Quertier, que l'impôt sur le revenu est le plus mauvais de tous les impôts et que les impôts directs établis chez nous remplaçaient avec avantage les déclarations mensongères et les vérifications inquisitoriales, accompagnement obligé de l'impôt sur le revenu. Mais l'événement essentiel de cette discussion fut le célèbre discours que Thiers prononça le 26 décembre, discours tout inspiré de son antipathie invincible pour l'impôt sur le revenu et aussi — mais cette préoccupation n'apparaît point dans sa harangue — de son désir de contraindre l'Assemblée, en éliminant tout le reste, à accepter son impôt chéri, l'impôt sur les matières premières.

Confondant à tort l'income-tax avec l'impôt sur le revenu général ayant pour but d'atteindre toutes les ressources du contribuable à la fois, Thiers annonce son intention de ne parler que de celui-là et c'est contre lui et lui seul qu'il prononce son véhément réquisitoire. Notre système d'impôts, dit-il, est l'œuvre la plus équitable de la Révolution ; c'est le meilleur qui existe dans toutes les sociétés européennes. Celui qu'on voudrait y substituer est un impôt essentiellement arbitraire, ressemblant à la taille d'autrefois. Vous figurez-vous la société française taxée par celui qui quelquefois s'est emparé du pouvoir par hasard, et qui en use comme on use d'un pouvoir qu'on n'a que pour quelques jours ? Vous allez remettre à ces taxateurs improvisés le soin de décider de votre fortune ! Mais on dira : ce ne sera pas le pouvoir seul ! Oh, je sais bien ; mais qui ? Les conseils municipaux ? Ce ne sera donc plus le pouvoir qu'on se disputera, ce

sera la faculté, la puissance de taxer ! A toutes nos causes de division comprenez-vous qu'on ajoute une nouvelle cause aussi puissante de perturbation et que dans les élections on se dispute la faculté de reporter l'impôt à droite ou à gauche ! Non, Messieurs, vous ne commettrez pas une telle faute ! Ne la faites pas, dans l'intérêt même de la république ! Faisons-en l'essai loyal ; ne soyons pas des comédiens qui essaient d'une forme de gouvernement avec le désir de la faire échouer ! Je m'adresse spécialement à ceux qui se font de la république un souci continuel et je suis du nombre ; je les supplie de mettre sous la république de la justice partout ! Unissez-vous à moi pour traiter le peuple non en enfant qu'on flatte pour le corrompre, mais en homme fait, capable d'entendre la raison, en honnête homme, capable d'aimer et de pratiquer la justice. Repoussez à une majorité très grande l'impôt du revenu établi sur l'ensemble des ressources du contribuable ! Nous avons un système fiscal ingénieux, savant, bien combiné, qui donne le moyen de frapper tous les revenus et qu'on peut améliorer encore ; ne le gâtons pas en y introduisant une institution qui en troublerait toute l'économie, qui ferait double emploi, et dont l'application serait souvent injuste et quelquefois même dangereuse pour la sécurité des contribuables ». Puis il faisait des impôts français une discrimination destinée à prouver que sur 2.100 ou 2.200 millions, total des revenus publics avant la guerre, 1.034 (à savoir 582 de contributions directes, 452 de timbre et d'enregistrement) pesaient sur les classes aisées, que sur 750 à 800 millions d'impôts de consommation 335 étaient encore à leur charge et 391 à celle des classes dites laborieuses (quoique nous aussi, ajoutait-il, nous soyons des laborieux), que le reste se composait des postes, des domaines de l'Etat, des produits divers, etc., et il mettait ses auditeurs au défi de trouver dans aucun autre endroit de l'Europe une aussi équitable répartition de l'impôt. En Angleterre les classes riches étaient beaucoup moins imposées que les classes laborieuses et voilà pourquoi il était naturel de s'adresser à la fortune et de lui demander un sacrifice lorsqu'on avait établi chez elle l'income-tax ; mais chez nous il n'en était pas ainsi.

L'effet de ce discours fut très grand. En vain Wolowski essaya-t-il de détruire la confusion dans laquelle avait semblé se complaire Thiers et de prouver que l'income-tax n'était pas un impôt global, que s'il portait le nom de taxe sur les revenus c'était seulement en ce sens que tous les revenus payaient lorsqu'ils étaient au-dessus d'un certain chiffre, mais sans que leur ensemble eût à être connu ; le coup était porté et les partisans de l'impôt sur le revenu avaient trop insisté sur le caractère de généralité qu'ils entendaient donner à leur taxe favorite. Le 27 décembre une majorité, en effet considérable,

repoussa l'impôt sur le revenu, ou, plus exactement, repoussa les cinq cédules proposées par Wolowski et la question ne fut plus dès lors que l'établissement d'impôts fragmentaires, de fractions de l'impôt sur le revenu (1). Une surtout attirait beaucoup l'attention, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, que recommandait fortement le sentiment généralement répandu que la richesse mobilière, abusivement ménagée par le fisc, devait enfin supporter sa part du fardeau commun. Il avait des partisans très déterminés qui lui savaient gré de ne devoir atteindre que des valeurs bien définies, saisissables en dehors de toute déclaration, de toute inquisition, ou qui faisaient observer avec Rouveure qu'il n'y avait que l'impôt sur le revenu qui eût été jugé, que l'impôt sur les revenus ne l'avait pas été, que peut-être bien cet impôt aurait l'avenir pour lui. Pouyer-Quertier trouvait très équitable d'atteindre les revenus des actionnaires et des obligataires, ce qui ne serait que rapprocher dans une certaine mesure leur situation de celle des détenteurs d'autres valeurs. Il avait aussi des adversaires : Wolowski, mécontent, trouvait cet impôt partiel aussi blâmable que l'impôt général était bon : Buffet faisait observer avec raison qu'un tel impôt ne serait payé que par les détenteurs actuels, non point par les acquéreurs de leurs valeurs qui n'achèteraient jamais qu'en raison du revenu réel : Benoist d'Azy craignait que tous les deux ou trois ans un tel impôt ne fût doublé ou triplé. Mais il avait surtout un adversaire caché et plus redoutable, Thiers lui-même, obstiné à écarter tout impôt qui ne serait pas celui des matières premières. Sur sa proposition il fut décidé le 10 janvier de ne continuer la discussion générale que sur les matières premières et sur les décimes (une proposition avait été faite d'ajouter simplement à tous les impôts existants le nombre de décimes nécessaire).

L'impôt sur les matières premières. — Les jours suivants c'est avant tout sur les matières premières que roule la discussion. Le 13 janvier Thiers juge nécessaire de porter un dernier coup à l'impôt sur le revenu et de faire un vigoureux effort pour les matières premières : l'impôt sur

(1) Repoussé aussi, le 29 décembre, le projet Langlois d'une contribution temporaire de 5 à 20 0/0 sur tous les revenus du travail, de 20 0/0 sur tous les revenus du capital, dont il escomptait un produit de 1.800 millions et qui cesserait d'exister en 1875. Seul projet, disait son auteur, qui soit franchement conservateur, parce que tous les autres introduisent en France l'impôt sur les revenus à titre définitif, et que si dans le début de son application cet impôt est modéré, le suffrage universel dont l'éducation économique est encore à faire, ne manquerait pas de l'augmenter progressivement en remplacement des autres impôts. — En effet, mais il n'aurait pas manqué non plus de perpétuer cet impôt temporaire.

le revenu, c'était le socialisme par l'impôt ; le seul socialisme dangereux parce qu'il est le loup revêtant la peau du mouton, revêtant des formes trompeuses, si trompeuses qu'il a trompé beaucoup de vous et fait dire : puisqu'il faut faire sacrifice de notre fortune au pays, faisons-le. On a cherché alors un impôt sur des revenus bien définis, exempt de tout arbitraire ; mais imposer les créances hypothécaires c'est faire renchérir le capital pour ceux qui en ont le plus besoin : sur les créances chirographaires, c'est l'inquisition ; l'impôt des décimes est impraticable parce que les rôles sont déjà faits et que certains impôts ont été si augmentés qu'il est impossible d'aller plus loin. Le sucre, le tabac, le sel, l'alcool, sont dans ce cas. L'impôt sur les matières premières est donc absolument nécessaire. Il entre en France pour 200 millions de francs de coton qui en deviennent 400 par la filature et 800 par le tissage ; cette industrie serait-elle bien malheureuse parce qu'on lui demandait 40 millions ? Ou la soie, parce qu'une robe de soie coûtant 300 francs paiera 12 francs d'impôt ? On obtiendra facilement de net 36 millions sur le coton, 26 sur la laine, 27 sur les soieries, 8 sur le lin et le chanvre. C'était l'impôt de la nécessité. Et, comme jadis Napoléon se plaignant des idéologues, Thiers se plaignait de « l'anarchie intellectuelle » qui faisait que chacun s'ancrait dans son idée sans s'occuper de celle d'autrui.

Son éloquence eut cette fois beaucoup moins d'action : les industriels étaient convaincus que des droits sur les matières premières seraient ruineux pour l'industrie et le commerce ; les diplomates, que les traités de commerce n'autorisaient nullement, quoi que dît Thiers à cet égard (1), une pareille déviation de la politique de 1860 ; tous, que la chose essentielle pour que la France pût s'acquitter sans trouble monétaire de son écrasante rançon était qu'elle exportât beaucoup : seule l'exportation pouvait ramener dans notre pays les capitaux nécessaires pour la payer ; et comment exporter avec une politique qui ferait renchérir les matières premières ! Doublez plutôt les patentes, s'écriait Montgolfier au nom de l'industrie française ; nous acceptons tout plutôt que l'impôt sur les matières premières, qui serait aussi fatal à notre industrie que jadis la

(1) L'article 9 du traité de 1860 portait que si l'une des deux puissances contractantes établissait un impôt sur un article de production ou de consommation nationale compris parmi les articles énumérés au traité, elle pourrait frapper d'un droit égal, à l'importation, le produit similaire étranger. Thiers prétendait tirer de ce texte droit pour la France d'imposer, à l'importation, les matières premières anglaises, et, cet impôt grevant les produits manufacturés en France avec les matières premières, d'imposer dans la même proportion les produits manufacturés similaires anglais. Rien de plus contesté, et en effet de plus contestable.

révocation de l'édit de Nantes l'a été à la France. De longues controverses s'établirent sur les résultats des traités de commerce : les chiffres furent, comme il arrive, arrangés de manière à plaider pour l'une ou l'autre opinion ; de Guiraud opposait les 8.114 millions de notre commerce général en 1869 aux 5.412 de 1859 ; Pouyer-Quertier répondait que de 1849 à 1859 l'exportation s'était accrue en moyenne de 121 millions par an, et de 1860 à 1869 seulement de 56.

A l'impôt sur les matières premières, les industriels opposaient l'impôt sur le chiffre d'affaires, beaucoup moins redouté d'eux, et que Thiers jugeait impraticable.

La journée désicive de cette petite guerre, quelquefois très vive, fut le 18 janvier. Marcel Barthe proposa la nomination d'une commission de 15 membres, chargés d'examiner le tarif des douanes et ne devant déposer son rapport qu'après qu'il aurait été statué sur les autres impôts ; c'était accepter le principe. Aussitôt Lucien Brun proposa la nomination d'une commission pour fixer le chiffre d'impôt sur les transactions industrielles et commerciales nécessaire pour arriver à la somme de 165 millions, demandée par le gouvernement aux matières premières ; ce qui était rejeter le principe. Thiers alors demanda à l'Assemblée d'accepter les droits sur les matières premières comme complément destiné à établir l'équilibre du budget ; une commission de 15 membres serait chargée d'examiner les tarifs de douane pendant que l'Assemblée continuerait la discussion des autres projets proposés, et ne déposerait son rapport que lorsqu'il aurait été statué sur ces projets. Sur quoi Feray, quoique ami politique de Thiers, de déposer la proposition suivante : « l'Assemblée réservant le principe d'un impôt sur les matières premières, décide qu'une commission de 15 membres examinera les tarifs proposés et les questions soulevées par cet impôt, auquel elle n'aura recours qu'en cas d'impossibilité d'aligner autrement le budget ». La priorité fut accordée à cette dernière proposition, qui fut adoptée par 367 contre 297, au milieu d'une vive agitation. Le lendemain Thiers, furieux, donna sa démission ; effrayée de ce qu'elle avait fait l'Assemblée adressa un appel pressant à son patriotisme, déclara à l'unanimité, moins 7 voix d'extrême-droite, qu'un dissentiment sur une question purement économique ne pouvait être à aucun titre regardé comme un acte de défiance, d'hostilité ; Thiers céda à ces instances, et fut même autorisé (loi du 2 février) à dénoncer en temps utile les traités de commerce faits avec l'Angleterre, et la Belgique, considérant que « sans revenir au régime économique antérieur à 1860 il y avait lieu de réviser les tarifs de douane ». Mais l'Assemblée le faisait sans enthousiasme, et il n'y avait évidem-

ment pas à compter sur elle pour élever les droits de douane à la hauteur des besoins.

Autres impôts. — Dans ces conditions on était fatalement rejeté vers la recherche des matières imposables à qui demander les 247 millions et demi non encore trouvés, et quantité de taxes nouvelles furent imaginées : des *lichettes* d'impôt, a-t-on dit. La loi du 22 janvier 1872 créa deux nouveaux décimes sur le sucre, soit 20 millions ; substitua aux impôts que Thiers rêvait d'établir à la sortie un droit de statistique de 0,10 par colis, à l'entrée et à la sortie ; augmenta les droits sur les allumettes (0,04 par boîte de 100 allumettes, tandis que la loi du 4 septembre 1871 les avait grevées d'un impôt de 1 centime 1/2 et de 3 centimes). La loi du 30 janvier 1872, relative à la marine marchande, rétablit les droits de tonnage sur navires étrangers, les surtaxes de pavillon : 0,75 par quintal pour les marchandises importées d'Europe, 1,50 des rivages de l'Atlantique, 2 francs d'au delà des caps Nord et de Bonne Espérance, par navires étrangers ; elle soumit les navires importés à un droit de francisation variant de 40 à 60 francs par tonneau, et créa une surtaxe d'entrepôt de 3 francs par quintal sur les marchandises des pays extra-européens. C'était donc l'abrogation de la loi du 19 mai 1866 qui avait supprimé les droits de tonnage et la surtaxe de pavillon ; aussi fut-elle très vivement combattue dans l'Assemblée, et en dehors d'elle par les Chambres de commerce du Havre et de Marseille. La surtaxe de pavillon ne put être appliquée ; elle était contraire à une convention du 11 décembre 1866 avec l'Autriche dont l'Italie, l'Allemagne et l'Angleterre étaient fondées à invoquer le bénéfice : l'Autriche ayant refusé de renoncer à la convention de 1866, il fallut renoncer à percevoir la surtaxe de pavillon.

Le 28 février fut votée une loi transformant certains droits fixes d'enregistrement en ce qu'on appela droits fixes gradués, sur des actes tels que formations ou prorogations de société, contrats de mariage, délivrances de legs, consentements à mainlevées, actes translatifs de propriété ou usufruit d'immeubles situés à l'étranger ou dans des colonies françaises où l'enregistrement n'est pas établi, etc. Le même jour furent prises des mesures pour la répression de la fraude sur les spiritueux, fort augmentée depuis l'élévation des droits sur l'alcool. Le 29 ce fut le tour des tabacs ; le prix de vente des tabacs ordinaires passa de 10 francs à 12 fr.50 le kilo ; des tabacs de cantine de 2,50 et 6 francs à 3,50 et 8. Les tabacs avaient rapporté brut, en 1869, 254.709.000, produit tombé à 243.334.000 en 1870, 217.387.000 en 1871 ; les lois des 1er septembre 1871 et 29 février 1872 ont élevé ce produit à 269.600.000 en 1872, 290.252.781 en

1873, et bientôt 313.500.000 en 1875. La loi du 1er septembre 1871 — comme celle de 1824 — avait assimilé aux alcools les liqueurs et fruits à l'eau-de-vie, d'où une surtaxe écrasante ; une loi du 26 mars 1872 surtaxa de 25 francs l'alcool entrant dans la fabrication de liqueurs, mais réduisit la perception en proportion de la force alcoolique, non de la quantité de liquide, et résolut ainsi le problème de sauver une industrie menacée, et en même temps d'ouvrir une source de perception non négligeable. Le même jour surtaxe de deux centimes par franc par dépêche télégraphique dans l'intérieur d'un département, de quatre décimes entre départements différents. Une troisième loi du 29 mars prend diverses mesures pour l'augmentation des patentes ; assujettissement au droit entier pour chacun de leurs établissements des patentables en possédant plusieurs, élévation de 1/5e du droit fixe des patentables du tableau C, élévation du 15e au 10e et du 20e au 15e de certains droits proportionnels établis d'après la valeur locative, etc. Le 30 mars plusieurs lois augmentent le droit de garantie des matières d'or et d'argent, le timbre des récépissés de petite vitesse, élèvent de 0,62 1/2 à 0,70 par franc du principal de la foncière la taxe annuelle des biens de mainmorte, élèvent de 0,15 à 0,25 la taxe annuelle de transmission des valeurs au porteur, soit 0,30 avec les décimes. Le 25 mars le timbre sur les titres des gouvernements étrangers est élevé à 0,75 par titre de 500 francs et au-dessous, 1,50 de 500 à 1.000, puis 1.50 par 1.000 par fraction de 1.000.

Toute cette série d'impôts était estimée devoir produire 125 millions : pour ne rappeler que les plus importants, fiscalement parlant, on attendait 30 millions de la surtaxe des tabacs, 20 de celle des sucres, 21 de celle de l'enregistrement, 10 de la répression de la fraude sur les spiritueux, 8.700.000 de l'augmentation de la taxe de transmission des valeurs mobilières, 7 millions de l'augmentation du timbre, 6 des patentes, 5 des allumettes, 5 de la marine marchande, etc. Mais on était encore fort loin de compte ; à supposer exactes les prévisions du début (et elles étaient insuffisantes) il restait encore plus de 122 millions à trouver ; ou plutôt il en restait bien davantage puisqu'on avait sous estimé les besoins et que les prévisions sur le rendement des divers impôts votés en 1871 étaient fort loin d'être toutes confirmées par l'événement. M. de Goulard, porté par Thiers au ministère des finances en remplacement de Pouyer-Quertier, auquel il reprochait d'avoir trop tenu compte des résistances de l'Assemblée quant à l'impôt sur les matières premières, et aussi d'avoir dans le célèbre procès de l'ancien préfet de l'Eure, Janvier de la Motte, fait une déposition favorable à ce fonctionnaire impérial, déclara à l'Assemblée le 24 juin que 200 millions d'impôts

étaient encore nécessaires à cause des mécomptes subis sur les impôts nouveaux, des frais de la réorganisation de l'armée, du coût vraisemblable du futur emprunt, supérieur à l'intérêt de 150 millions dû à l'Allemagne sur les 3 derniers milliards, et il proposa de les demander pour 93 millions aux matières premières, pour 48 à 15 centimes additionnels aux quatre contributions directes à titre temporaire, provisoire, pour 30 millions à un décime sur le sel, pour le reste à une augmentation des droits sur l'alcool ; il rejetait la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, selon lui pleine de danger. Il était en cela l'écho de Thiers qui, le lendemain, proclamait sa répugnance pour cet impôt, acheminement d'après lui à l'impôt sur la rente dont il ne voulait à aucun prix. Enfin M. de Goulard condamnait aussi l'impôt sur le chiffre d'affaires, signe trompeur, disait-il, taxe impliquant nécessairement des déclarations, de l'inquisition, et auquel la patente était bien supérieure. La question était donc nettement posée : du côté du pouvoir un vigoureux effort était tenté pour acculer l'Assemblée à cet impôt sur les matières premières auquel Thiers s'attachait avec l'obstination sénile d'un ennemi déclaré de la réforme de 1860, désireux de ramener la France au régime de la protection. L'Assemblée allait-elle se laisser faire la loi ?

Il parut tout d'abord qu'elle saurait résister. Elle vota les diverses taxes sur des revenus particuliers auxquelles on avait pensé avant, et surtout depuis, le rejet de l'impôt général sur tous les revenus : créances hypothécaires, valeurs mobilières. Le 28 juin elle soumit à une taxe de 2 0/0 le revenu des créances hypothécaires, dont elle attendait 6 millions. L'idée d'ailleurs n'était pas heureuse ; en dépit de toutes les précautions prises pour que l'impôt pesât sur les créanciers et non sur les débiteurs, il était trop certain que le besoin d'argent et la situation dépendante de ces derniers les mettrait toujours à la discrétion des premiers. En outre l'attrait des emprunts d'Etat exempts d'impôt devait détourner les capitalistes des prêts hypothécaires dès que ceux-ci seraient taxés, et le résultat inévitable de cette loi devait être de rendre l'argent plus cher et plus difficile à trouver pour l'agriculture, donc de faire perdre au Trésor bonne partie des 21 à 24 millions que lui rapportaient les hypothèques en droits d'enregistrement et de timbre. Aussi cette loi malencontreuse fut-elle abolie dès le 20 décembre 1872.

Ce fut au contraire une très heureuse innovation fiscale — heureuse parce qu'elle fut alors maintenue dans des limites modérées qui devaient être si formidablement dépassées par la suite — que la loi du 29 juin qui frappa d'un impôt de 3 0/0 (1) le revenu des valeurs

(1) Au lieu de 2 0/0 que proposait la commission du budget de 1872.

mobilières. Les rapports de M. Deseilligny en avaient indiscutablement établi la justice ; Thiers, qui n'en voulait point, avait fini par s'y résigner parce qu'un tel impôt n'exigeait ni déclaration ni contrôle, que l'opinion publique y était favorable, et parce qu'il y avait alors, comme l'a dit très justement Magne, une véritable révolte dans l'opinion contre l'immunité d'impôt des valeurs mobilières. Les précautions avec lesquelles cet impôt fut alors établi forment, avec la brutalité dont, de nos jours, on a coutume d'user envers ces souffre-douleur de la fiscalité actuelle que sont les valeurs mobilières, un contraste sur lequel il importe d'attirer l'attention. Il n'est peut-être pas de preuve plus frappante de la transformation qui s'est produite dans la mentalité des pouvoirs publics à l'égard de l'épargne, et à l'égard des valeurs de Bourse en particulier. Soucieux de ne pas tomber dans l'excès contraire à celui qu'on voulait faire finir, de ne pas accabler les valeurs mobilières, et de ménager le marché français, le rapporteur, Deseilligny insistait sur la lourdeur du droit de transmission sur les titres au porteur, 0,30 0/0 depuis la loi du 30 mars 1872, soit 0,90 pour une obligation de 300 francs rapportant 15 francs ; c'était donc un impôt déjà de 6 0/0 sur leur revenu, devant être porté à 9 0/0 avec la taxe nouvelle et il redoutait qu'une taxation aussi lourde n'incitât les propriétaires de valeurs mobilières à fuir les titres au porteur et à n'avoir que des titres nominatifs, qui n'ont de droits de mutation à payer que lorsqu'ils changent de mains ; d'où perte pour le Trésor public, privé d'un gros produit si les titres s'immobilisent dans les portefeuilles à l'état nominatif, et perte aussi pour le marché français dont un des premiers éléments de succès est le mouvement et la certitude de pouvoir vendre chaque jour la valeur dont on peut avoir besoin de se défaire. « Si, disait-il, la grande majorité des titres était nominative, si le système de la fidélité absolue aux valeurs que l'on possède venait à se généraliser, le marché perdrait sa vie et s'éteindrait, au grand dommage des affaires... Quand une valeur n'est pas cotée souvent, faute de transactions, on est porté à dire, tant mieux, voilà une valeur bien classée ; mais un porteur qui voudrait vendre ne trouverait plus d'acheteurs. Cette immobilité est en même temps très contraire à toutes les nouvelles émissions qui se font souvent avec l'aide d'arbitrages et qui deviendraient impossibles si chacun administrant sa fortune en bon père de famille, mais sans mobilité, la conservait indéfiniment dans les mêmes placements à l'état nominatif ». On le voit, sa préoccupation était juste le contraire de celle de nos modernes législateurs qui, hypnotisés par la hantise de la fraude fiscale, voudraient nominaliser tous les titres pour qu'il n'y en eût pas en France un seul qui pût échapper à

leur emprise ; ils ne songent qu'à prendre ; le législateur de 1872 avait besoin de prendre, mais il songeait aussi à vivifier, et il n'ignorait pas, ce que les majorités actuelles méconnaissent si complètement, que « les facilités de transmission des titres, de mise en gage pour l'obtention d'un crédit, sont tellement importantes pour le développement économique d'un pays qu'il y aurait un coup terrible porté au commerce et au crédit (j'ajouterai, et à l'épargne) du fait de la prohibition des titres au porteur (1) ». Voilà pourquoi Deseilligny proposa, et l'Assemblée accepta, de joindre à la création de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières une diminution du droit de transmission qui fut réduit à 0,20 0/0 sans décimes sur les titres au porteur. Le droit de transmission ou de conversion des titres nominatifs resta fixé à 0,50 0/0. La rente fut, d'un commun accord, exempte du nouvel impôt, comme l'exigeait le respect des engagements pris, et aussi, d'ailleurs, l'intérêt même des actions et des obligations, auxquels la rente sert, pour ainsi dire, de remorqueur ; les rentes étrangères le furent aussi, non sans quelques débats, et sur l'observation de Rouher qu'il fallait éviter d'exposer la rente française à des représailles sur les marchés étrangers. Observation d'autant plus opportune qu'on était à la veille d'un gros emprunt pour lequel il était infiniment désirable qu'il y eût beaucoup de souscripteurs à l'étranger.

Une chose était à craindre, c'était que l'impôt de 3 0/0 n'amenât une dépréciation des valeurs dans la même proportion. Elle ne se produisit pas : il n'y eut point par exemple de perte, du moins bien sensible, sur les obligations de chemins de fer. Parfois, exceptionnellement, les cours les plus hauts de ce genre de valeurs furent atteints en août, ainsi pour l'Orléans ; presque toujours il y eut quelque baisse après juillet, mais il faut faire là-dedans la part de la concurrence redoutable faite aux obligations par le nouvel emprunt 5 0/0 et sa hausse rapide. En somme les résultats de l'impôt ne furent pas très marqués sur les cours et on put se féliciter, sans aucune nuance de regret, d'avoir procuré à l'Etat un impôt de rendement facile, assuré et toujours progressif. Son produit, de 31.760.000 en 1873, allait monter régulièrement et atteindre 48.225.000 en 1883. Plus tard devaient venir les augmentations successives et abusives de tarif qui faussent toutes les comparaisons. On peut cependant remarquer que le rendement pour chaque 1 0/0 d'impôt, qui était de 10 millions et demi en 1873, était de 16 en 1883, et de 20 en 1903.

Mais il était, pour le moment, d'une manifeste insuffisance. Les 1er et 2 juillet Thiers remit en avant l'impôt sur les matières

(1) Jèze, *Journal des finances*, 12 février 1926.

premières, en évalua le rendement à 42 millions immédiatement, à 18 de plus en 1873, bientôt après à 33 de plus encore, en tout 93; il fut réfuté par divers orateurs et la commission des tarifs réduisit cette estimation à 15 millions, peut-être même à 5 1/2. Une autre commission, celle du budget de 1872, recommandait très vivement l'impôt sur le chiffre d'affaires — on disait alors impôt sur le chiffre des ventes, ou impôt sur les ventes — que les intéressés acceptaient, que plusieurs chambres de commerce recommandaient très chaudement dans l'espérance d'échapper grâce à lui à l'impôt sur les matières premières, et dont, au tarif de 1 franc par 1.000, on espérait 85 millions, même 95. C'est, disaient ses partisans, une taxe légère sur chaque opération qui se produit, et c'est en imposant tous les actes de la vie commerciale et industrielle qu'on peut obtenir avec un droit minime une ressource importante. On alléguait l'exemple des États-Unis qui y avaient eu recours après la guerre de sécession et auxquels il avait rendu les plus grands services. Mais Thiers n'en voulait point et lui reprochait de n'être qu'une partie dissimulée de cet impôt sur le revenu contre lequel il avait toujours combattu et dont il disait retrouver en lui les vices essentiels. « Je déclare intolérable, disait-il, dans une société libre, d'aller demander à chaque citoyen ou le chiffre de ses affaires, ou le chiffre de ses ventes, ou le chiffre de ses bénéfices ; on n'en a pas le droit ». Et il reprenait à ce propos l'éloge qu'il aimait à faire des principes de la Révolution en matière d'impôt. « En présence de ce grand drame (révolutionnaire) on recule d'horreur et on ne peut laisser ses yeux s'arrêter sur cet effroyable spectacle ; mais on est saisi aussi d'un sentiment de satisfaction et d'estime. Je suis désolé pour l'honneur de mon pays que lorsque depuis trois quarts de siècle de nobles législateurs comme ceux de la Constituante ont renoncé à l'impôt arbitraire vous y reveniez, et que vous jetiez cette tache sur la législation financière de la France, de vouloir rétablir l'impôt arbitraire quand la Révolution a mis tant de soin à l'abolir ». Sans s'arrêter aux critiques graves que Thiers mêlait à ses compliments à l'adresse de la Révolution, la gauche de l'Assemblée nationale, vers laquelle Thiers inclinait de plus en plus, le payait de son concours politique en se conformant à ses intentions fiscales, et lui apporta l'appoint nécessaire pour faire rejeter l'impôt sur le chiffre d'affaires (11 juillet). Rejeté aussi un impôt sur les objets fabriqués dont ses promoteurs promettaient 260 millions, ou tout au moins 200 ; rejeté, le timbre gradué sur les factures dont M. de Douhet entretenait depuis longtemps l'Assemblée et dont il promettait de 80 à 100 millions. La taxe sur les chevaux et voitures est étendue par loi du 23 juillet 1872 et fournira en 1873 9.348.000 francs ; mais on est encore très loin du

compte. On se tourne alors vers les contributions directes : M. de Gaslonde propose 60 centimes additionnels au principal de la patente, 40 à celui des portes et fenêtres, 30 à celui de la personnelle mobilière ; la loi du 16 juillet n'accorde que les 60 centimes de la patente en y ajoutant l'injonction à l'administration de procéder à la révision des patentes. Cette surcharge rendait en effet insupportable un impôt déjà très lourd et bientôt une loi du 24 juillet 1873 réduira à 43 ces 60 centimes additionnels (1).

Ainsi tout conspirait pour rouvrir la question des matières premières. L'Assemblée avait pris le 19 janvier l'engagement, si le produit des impôts adoptés était insuffisant, d'accepter l'impôt des matières premières : or cette insuffisance était évidente. Le moment était donc venu d'engager des hostilités. En prévision du débat la commission des tarifs avait procédé à une étude des moyens d'application. Son rapport distinguait des taxes immédiatement applicables, 42.254.000 ; des taxes exigibles à l'expiration des traités conclus avec l'Angleterre et la Belgique, 18.431.000 ; et des taxes dont la perception resterait suspendue jusqu'après expiration des autres traités ou jusqu'à l'issue des négociations engagées à ce propos avec les Etats intéressés, 33.162.000. En tout 93.847.000, à peu près exactement le chiffre que M. de Goulard avait annoncé falloir demander aux matières premières et que Thiers avait formulé ; mais bonne partie de ces 93 millions était, de l'aveu même des promoteurs de l'impôt, ajournée à un terme impossible à fixer et ce n'était pas de recettes futures, mais de recettes immédiates que le Trésor avait besoin. Les traités avec la Suisse et avec l'Italie expiraient en 1876, avec l'Espagne, les Pays-Bas et l'Autriche en 1877 ; par le traité de Francfort la France et l'Allemagne s'étaient réciproquement engagées à prendre pour base de leurs relations commerciales le traitement de la nation la plus favorisée : donc, même en supposant dénoncés les traités avec l'Angleterre et la Belgique, un temps bien long devait s'écouler avant que la France recouvrât la liberté de ses mouvements. Thiers, il est vrai, s'en inquiétait peu, se jugeant suffisamment armé, même pendant l'existence des traités : on sait (cf. p. 556) l'interprétation très large qu'il entendait faire de l'article 9 du traité de 1860, et par quel détour il prétendait avoir une complète liberté fiscale, même pendant l'existence du traité. Mais son argumentation était des plus contestables. Comme le disait Buffet (3 juillet 1872) « si cette liberté fiscale existe, elle n'existe qu'à la condition que l'impôt que vous établirez sera un impôt de con-

(1) Une nouvelle surcharge de 3 centimes 8/10 par loi du 21 juillet allait l'alourdir encore.

sommation, un droit d'accise, c'est-à-dire un impôt frappant d'abord les objets de production et de fabrication nationale, et n'atteignant leurs similaires étrangers que par voie de conséquence reconnue par les traités... Vous avez le droit incontestable et incontesté de frapper les tissus de soie de la taxe la plus énorme, et cette taxe atteindra la soie et les soieries étrangères, mais à la condition que cet impôt de consommation n'épargne pas la soie et les soieries de production nationale ». En réalité rien n'était plus douteux que le droit d'imposer les matières premières, et le nouveau traité qui allait être conclu le 5 novembre portera formellement : « Si l'une des parties contractantes établit un droit d'accise ou droit intérieur sur un produit quelconque du sol ou de l'industrie nationale, un droit compensateur équivalent pourra être perçu sur les produits similaires importés du territoire de l'autre puissance ; mais il n'y aura pas lieu d'établir un droit compensateur à raison d'un droit de douane sur les matières brutes ou autres produits ou marchandises importés de l'étranger ». Ainsi à ses inconvénients évidents d'ordre économique, s'il était appliqué, l'impôt cher à M. Thiers joignait celui d'être très difficilement applicable. C'était en vérité folie que de vouloir faire face à des besoins pressants avec une ressource à échéance incertaine et éloignée.

Lorsque s'ouvrit la discussion, le 17 juillet, Thiers n'en fit pas moins un vif éloge de son impôt favori : il montra les peuples demandant une part de plus en plus forte de leurs revenus aux droits de douane et aux impôts de consommation à mesure qu'ils s'élèvent plus haut dans l'échelle de la civilisation ; il loua particulièrement l'impôt sur les matières textiles, impôt qui atteint principalement les classes riches, qui se répartit, se dissémine plus que tout autre, qui devient insensible quand il atteint le consommateur, et dont on pourrait d'ailleurs faire supporter une plus grande part à l'intermédiaire. Malgré les efforts de tous les représentants les plus accrédités des intérêts industriels, Feray, Montgolfier, Lourent, etc., l'Assemblée, par lassitude, aussi dans une certaine mesure pour ne pas risquer de rouvrir une crise politique à la veille de l'emprunt, se résigna le 20 juillet à subir la volonté de Thiers. Elle vota par 345 contre 248 qu'il serait passé à la discussion d'un tarif de douanes qui fut adopté le 26 : 538 articles furent atteints, soit de droits forts avec drawback, soit de droits faibles et non restituables : il était créé notamment des droits à l'importation des matières brutes, étant entendu toutefois qu'aucun droit ne pourrait être perçu sur les matières premières utiles à l'industrie avant que des droits compensateurs équivalents n'aient été mis en vigueur sur les produits étrangers fabriqués avec des matières similaires. De cette organisation compliquée

on espérait 93.847.000 francs de produit : en réalité il était impossible d'en rien recueillir avant entente avec l'étranger ; un décret rendu le 18 août (1) pour l'exécution de cette loi mal venue ne put recevoir aucune application tant fut vive l'opposition des puissances étrangères. Jamais déception fiscale ne fut aussi complète. Le vote sur les matières premières, écrivait Leroy-Beaulieu, qui avait mené rude campagne contre cette œuvre rétrograde et vaine (2), « a été l'œuvre d'une pression excessive et d'une véritable contrainte morale à laquelle la majorité de l'Assemblée a cru devoir céder. Un semblable vote ne saurait survivre aux circonstances qui l'ont produit. Un jour viendra où l'on pourra examiner et décider ces questions économiques en elles-mêmes et sans considérations étrangères. Alors on verra se fondre cette majorité factice de 345 voix qui a étonné la France et le monde le 26 juillet ». Ce jour vint en effet : le 25 juillet 1873 fut abrogée la loi de 1872 sans qu'elle eût reçu, en réalité, aucune exécution.

Le 2 août allait être réparée une autre erreur fiscale. Les 10 millions attendus de la loi du 4 septembre 1871 et de celle du 22 janvier 1872 sur les allumettes étaient loin d'avoir été obtenus : à peine en recueillait-on la moitié. Le seul moyen d'empêcher la fraude, vu la difficulté d'exercer une surveillance efficace sur les établissements de fabrication, nombreux et très disséminés, parut être le monopole : en ce temps-là, en effet, un monopole était organisé dans l'intérêt du fisc et non pas dans l'intérêt du personnel. Le ministre fit valoir qu'il assurerait à la fois le recouvrement des droits du Trésor et une meilleure fabrication, qu'il protégerait même les intérêts des consommateurs contre l'avidité des intermédiaires faisant généralement supporter au public une augmentation de prix hors de proportion avec la taxe établie sur la matière imposée. Et la loi du 2 août attribua à l'État le monopole de l'achat, fabrication et vente des allumettes ; elle autorisa le ministre soit à le faire exploiter directement, soit à le concéder à l'industrie privée, à

(1) Décret étrange, où à côté des pelleteries, des légumes secs, des graines et farines, une place importante est faite à l'aloès, à la rhubarbe, à la salsepareille, à l'ipécacuana, au copahu, etc., etc., comme si, disait Michel Chevalier, le docteur Diafoirus ou M. Purgon eussent guidé la main de l'administration.

(2) Il est allé, à ce propos, jusqu'à faire entre l'Assemblée Nationale et la Chambre Introuvable de 1815, qui avait barré la route aux impôts sur le fer, les huiles, les draps, les transports, proposés par Corvetto, un parallèle peu flatteur pour l'Assemblée et vraiment injuste, car l'Assemblée, outre qu'elle est bientôt revenue sur cet attentat à la liberté commerciale que Thiers lui avait fait commettre, a porté au plus haut degré de puissance notre crédit public, que la Chambre introuvable était en train de compromettre, peut-être irrémédiablement, lorsqu'elle fut frappée de dissolution.

l'amiable ou par adjudication. Elle affecta une somme de 20 millions à l'expropriation de toutes les fabriques existantes. Quelques jours après le monopole fut concédé par adjudication publique à une Compagnie qui s'engagea à payer 16.030.000 pour une consommation inférieure à 40 milliards d'allumettes, avec accroissement progressif au fur et à mesure des progrès de la consommation.

Une autre loi du 2 août supprima le privilège dont jouissaient les bouilleurs de cru, ou, plus exactement, le limita à 40 litres d'alcool pur par an : au-dessus ils étaient astreints à la législation relative aux distillateurs de profession. « Il nous en coûte, déclarait le ministre, de solliciter l'extension de l'exercice : mais il y a des nécessités qu'il faut subir ». La fraude en effet était énorme : 50 à 60 millions par an.

Tels furent les principaux impôts votés en 1872. Le total en était — sur le papier — de 310 millions : 125 pour ceux votés jusqu'au 1er avril, et depuis cette date 185 (douanes, 93 ; patentes, 39 ; valeurs mobilières, 25 ; alcools, 20 ; créances hypothécaires, 5 ; autres impôts, 3). Mais il s'en fallait de beaucoup que la réalité dût répondre à ces prévisions. Parmi ces taxes plusieurs ne donnèrent que des déceptions : plusieurs durent être plus ou moins vite supprimées. L'Assemblée n'était pas au bout de ses efforts. Toutefois la besogne était assez avancée pour qu'on pût tenter la deuxième grande opération de crédit qui était la condition inéluctable de la libération du territoire.

La souscription patriotique. — Un instant on s'était fait l'illusion de pouvoir y réussir autrement. Dans les premiers jours de l'année 1872, des patriotes nancéens lancèrent l'idée (1) d'une grande souscription nationale pour la libération du territoire, idée accueillie avec faveur par une partie de la presse et qui fut quelque temps très à la mode. Saint-Genest, dans le *Figaro*, l'appuya fort. On organisa des concerts, des représentations, des loteries, des quêtes. La conduite de ceux qui se montraient lents ou peu généreux dans leur souscription était sévèrement qualifiée. La Banque de France ouvrit un compte pour la souscription patriotique : les agents de change versèrent 100.000 francs, Raoul Duval 50.000 ; l'archevêque de Paris engagea son clergé à souscrire. Cependant des esprits plus réfléchis et plus pondérés, loin de partager l'enthousiasme général, approuvaient peu, ou même condamnaient absolument, un projet condamné à leurs yeux à échouer, non sans jeter quelque ridicule

---

(1) L'exemple avait été donné par des dames de Strasbourg, qui avaient fait une souscription à cet effet.

sur ses promoteurs. Leroy-Beaulieu faisait remarquer (*Débats* du 11 février) qu'il faudrait que la souscription atteignît au moins 500 millions si on ne voulait pas ajouter une déception nouvelle à toutes celles qui se succédaient depuis deux ans : que pour qu'elle atteignît ce chiffre il faudrait des souscriptions 100 fois plus nombreuses et 5 ou 6 fois plus élevées que celles qui avaient jusqu'alors été faites : que si elle l'atteignait il pourrait en résulter un arrêt dans le mouvement de reprise se manifestant depuis quelques mois dans le monde des affaires : que le priver d'une telle masse de capitaux serait le détruire, qu'il fallait aussi craindre d'envenimer par cette tentative généreuse, mais maladroite, les relations entre les différentes classes de la société : les pauvres qui auraient fait un sacrifice en pure perte se retourneraient avec colère contre la partie opulente de la société et l'accuseraient de trahison ou de défection (1). Le gouvernement, apparemment, partageait cette manière de voir, car il montrait une grande froideur. Comme un député le lui reprochait, Victor Lefranc, ministre de l'intérieur, en développa le 28 février les irréfutables motifs : un appel à la générosité publique pourrait compromettre le succès de la grande opération de crédit à laquelle songeait le gouvernement ; un Etat se discréditait lui-même en sollicitant la charité ; une nation ne devait faire appel à l'argent qu'au nom de la confiance qu'elle inspirait. Puis ne verrait-on pas sortir, de l'idée généreuse d'une souscription volontaire, l'idée périlleuse d'un emprunt forcé ? Car le plus qu'on pourrait faire serait de réunir une somme, importante quelquefois pour le sacrifice, mais insuffisante pour le but. Ce discours ouvrit les yeux : la souscription fut abandonnée et les sommes versées restituées à leurs souscripteurs (2) : à Nancy, où l'ardeur avait été la plus grande, elles se montaient à 2.818.788,50 ; dans la France entière à 6 millions et demi. Nouvelle preuve, ajoutée à tant d'autres, de la puérilité de tentatives de ce genre.

L'emprunt de 3 milliards. — Leroy-Beaulieu n'avait que trop raison : un appel aux capitaux était le seul moyen de payer notre

(1) Ce n'était malheureusement pas une exagération. Un comité lyonnais, qui fut d'ailleurs fortement blâmé par celui de Nancy, ouvrit une souscription en y mettant pour condition que l'Assemblée prononçât sa dissolution ; le journal la *Constitution*, tonnant contre « la bourgeoisie gavée », conseillait, au lieu de souscription, de faire main basse sur les banques et sur les biens des anciens députés. Il n'y avait pas si longtemps qu'un mauvais journal de Lyon, le *Canasson*, avait publié la liste des *riches* de Lyon, avec leurs adresses et le chiffre de leur fortune.

(2) 3.254.000 francs ne furent pas réclamés ; une somme égale fut prélevée sur le produit de l'emprunt de 3 milliards et employée à venir en aide aux Alsaciens-Lorrains ayant conservé la qualité de Français.

rançon: aux capitaux français et à ceux du monde entier. Cet emprunt, tout le monde l'attendait, tout le monde le sentait venir, tout le monde s'y préparait ; d'autre part la convention franco-allemande du 29 juin 1872, signée enfin après de longues et pénibles négociations, réglait les futures échéances, que la France avait tout intérêt à devancer le plus possible. Enfin les capitalistes, encore très bien disposés, pouvaient l'être moins si s'accentuaient davantage les progrès du parti radical, révélés par les élections partielles du 9 juin, à la suite desquelles Rothschild alla trouver Thiers pour lui faire entendre que c'en était fait du crédit public, si ce parti acquérait assez de force pour livrer au fossoyeur l'Assemblée nationale, comme il en annonçait chaque jour l'intention. Le moment était donc venu : une plus longue attente ne ferait que rendre le succès plus difficile ; le terrain avait été parfaitement préparé : 55 des meilleures maisons de banque de l'Europe avaient garanti la souscription et promis de mettre à la disposition du gouvernement français jusqu'à 700 millions de devises, qui nous furent infiniment utiles. L'emprunt fut décidé par loi du 15 juillet 1872 : on eut soin d'y inscrire, comme en 1871, un article portant que le ministre des finances pourrait passer avec la Banque de France et autres associations financières toutes conventions destinées à rendre promptement disponibles les produits de l'emprunt et à faciliter les opérations de versement. La Banque promit en conséquence une avance de 200 millions en or, à laquelle on eut plus tard recours, jusqu'à concurrence de 150 millions, pour les paiements suprêmes, ceux de juin, juillet, et août 1873.

Toutes ces circonstances, tous ces présages de succès, auraient pu et dû rendre Thiers moins généreux ou moins timide dans les conditions de l'emprunt : beaucoup de terrain avait été reconquis depuis un an ; il n'était plus nécessaire de faire pour les 3 milliards les conditions plus que généreuses qui avaient été faites pour trouver les deux premiers ; et néanmoins Thiers avait tellement soif d'un gros succès, il était tellement fier de se faire plébisciter, lui aussi, par les capitaux, qu'il émit l'emprunt beaucoup trop bas, à 84,50. Et cependant, en même temps qu'on s'efforçait d'attirer les petits capitalistes, on admettait, du moins à Paris et à l'étranger, des souscriptions par titres, souscriptions qui grossirent beaucoup le montant nominal de la souscription (1) et valurent

(1) Il m'a été affirmé de bonne source qu'un homme, très haut coté dans le monde financier et sûr d'être cru sur parole, s'amusa à déposer au lieu de valeurs un paquet de vieux journaux, déclaré pour une valeur de....., et qu'il savait qu'on ne prendrait pas la peine de déplier. Son paquet lui fut rendu intact, sans avoir été défait, et il dut à ce subterfuge une importante attribution de rentes,

à ceux qui les avaient faites des répartitions abondantes, tandis que les petits capitalistes furent réduits à la portion congrue ou forcés d'acheter les titres que les gros souscripteurs leur repassèrent fortement majorés. Ce fut le triomphe de la spéculation internationale à laquelle l'épargne française dut payer un tribut véritablement exagéré. Leroy-Beaulieu avait demandé (*Débats*, 20 juillet) qu'on n'acceptât comme versement de garantie que de l'argent, et non pas de titres, pour ne pas développer l'agiotage dans des proportions inconnues jusqu'alors, et nuire aux souscripteurs sérieux : il ne fut pas écouté. On sacrifia tout au désir de faire parade de très gros chiffres. Il avait été demandé à la commission du budget et à l'Assemblée l'irréductibilité de toute souscription accompagnée de versement intégral : Thiers s'y était refusé ; c'eût été cependant le meilleur moyen d'assurer un excellent classement des titres.

Quoi qu'il en soit la grandeur du succès dépassa toutes les prévisions. La souscription eut lieu les 28 et 29 juillet : le paiement s'effectuait en un premier versement de 14 fr. 50 par 5 francs de rente et 20 paiements mensuels s'échelonnaient jusqu'au 11 avril 1874 avec faculté d'anticipation et 6 0/0 d'escompte (1). 934.276 souscripteurs, dont 34.324 à Paris, 792.340 en province, et 107.612 à l'étranger, demandèrent 2.592.668.435 francs de rente pour un capital de 43.826.096.552 : sur ce capital 26.050.195.054 avaient été demandés par l'étranger où étaient la plupart des gros souscripteurs, 4.513.445.566 par la province, peu favorisée, et 13.252.455.931 par Paris. Ce qui frappa le plus les esprits ce fut l'importance des souscriptions étrangères (d'ailleurs les plus désirées à cause des grands besoins de change qu'avait le gouvernement français) : la Belgique avait souscrit pour près de 9 milliards, l'Angleterre pour 7, l'Allemagne pour 4 et demi, dont 3 et demi rien qu'à Berlin. Les souscriptions de l'Alsace-Lorraine furent considérables : 1.441 millions rien que pour les villes de Metz, Strasbourg, Mulhouse et Colmar (2).

---

qu'il paya, et revendit avec gros bénéfice. Si du moins, a dit Leroy-Beaulieu› on avait accepté toute espèce de titres, on pourrait dire qu'il y avait égalité pour tous ; mais non, ces sortes de versements n'étaient admis qu'à l'étranger ou à Paris par l'intermédiaire des agents de change ».

(1) Beaucoup de souscripteurs usèrent de cette faculté. Au 31 décembre 1872 les versements se montaient déjà à 2.101.317.531. La rapidité des rentrées a permis d'anticiper sur les termes du paiement de l'indemnité de guerre.

(2) Beaucoup d'ailleurs de souscriptions, en apparence étrangères, furent des souscriptions nationales faites à l'étranger.

Du fait des emprunts de 1871 et 1872 le nombre des porteurs de rentes françaises subit un nouvel et considérable accroissement, malheureusement impossible, comme on sait, à préciser. Léon Say a dit à l'Assemblée, dans son discours du 17 mars 1873, que le nombre des inscriptions était passé de 1.200.000 à 3.700.000.

Sur les 43 milliards qui lui étaient offerts (et qui ne l'étaient d'ailleurs qu'à cause de la certitude absolue qu'il ne les prendrait pas) l'Etat garda 3.498.744.639 ; sur les 2 milliards et demi de rente demandés il en octroya 207.026.310. Et, ce faisant, il fit un véritable cadeau, car dès le 31 juillet le 5 0/0 cotait 89,25 ou 89,50, et il se maintint presque toute l'année au-dessus du prix d'émission. Les souscripteurs ont fait une admirable affaire : l'Etat, malgré sa grande victoire apparente en faisait une médiocre, payant l'argent beaucoup plus cher qu'il n'aurait dû. Aussi les bruyants cris de victoire qui saluèrent la publication de ces chiffres, surtout dans les groupes thiéristes de l'Assemblée, qui naturellement rapportèrent à leur politique tout l'honneur de ce succès, avaient-ils quelque chose d'exagéré.

Ce qui par exemple résultait clairement de cet immense succès du plus colossal emprunt que le monde eût jamais vu, c'était l'extraordinaire puissance empruntante des Etats modernes, pour peu qu'ils échappent à la tentation de traiter en ennemis ces capitaux dont ils sollicitent le concours. « Si, disait justement Leroy-Beaulieu (*Débats* du 2 août), il s'était rencontré il y a deux ans un esprit assez prodigieusement prévoyant pour prévoir le cours de nos fonds d'Etat au milieu de nos désastres, la bonne tenue de notre papier-monnaie malgré un prêt de 1 milliard et demi fait par la Banque au Trésor, le succès inouï et la hausse rapide de nos immenses emprunts, il eût été traité de visionnaire et on eût considéré son cas comme un cas d'aliénation mentale. Et maintenant on serait encore presque tenté de dire que les événements sont atteints de folie ». Tout s'expliquait cependant si l'on voulait mesurer toute la portée de ces trois événements essentiels de notre histoire contemporaine qui s'appellent la découverte des mines d'or de la Californie et de l'Australie, le développement des voies de communication, et l'extension des rapports internationaux par la nouvelle politique douanière, celle précisément contre laquelle Thiers s'efforçait, heureusement en vain, de réagir.

Paiement de l'indemnité de guerre. — La France aurait donc amplement de quoi payer sa rançon. Mais il ne suffisait point, d'avoir cette somme : il fallait, en outre, la transformer en valeurs spécifiées par le traité de Francfort, à savoir, outre le numéraire, les billets des banques d'Angleterre, de Prusse, de Belgique, des Pays-Bas, billets à ordre ou lettres de change négociables, de premier ordre. A grand'peine la France avait obtenu de faire admettre 125 millions en billets de la Banque de France, ce qui avec la déduction de 325 millions pour les chemins de fer cédés à l'Allemagne, ré-

duisait la quantité de change à trouver à la somme énorme d'environ 4.550 millions, plus les intérêts, qui atteignirent 301.145.578,44 (1).

On sait que le traité de Francfort stipulait paiement de un demi-milliard dans les 30 jours suivant le rétablissement de l'ordre dans Paris, 1 milliard dans le courant de 1871, un demi-milliard le 1er mai 1872, et les 3 autres milliards, portant intérêts à 5 0/0, le 2 mars 1874. Ces conventions furent rigoureusement exécutées, sauf quelques modifications relativement aux termes : celle du 12 octobre 1871 échelonna en huit termes, du 15 janvier au 1er mai, le paiement du 4e demi-milliard ainsi que des 150 millions d'intérêts échéant le 3 mars 1872 ; celle du 29 juin 1872, beaucoup plus dure pour la France, portant la trace visible des défiances de l'Allemagne (elle redoutait à la fois le relèvement de la France, la reconstitution de son armée, et sa chute dans une république rouge et gambettiste, extrêmement mal vue à Berlin, et aussi l'avènement au contraire d'une monarchie légitimiste et catholique, opposée au Kulturkampf), et par conséquent de son désir de prolonger l'occupation le plus possible, recula jusqu'au 2 mars 1875 le paiement du 5e milliard. Comme, il est vrai, elle laissait à la France la faculté de devancer ces termes par des acomptes d'au moins 100 millions, qu'il fut fait largement usage de cette faculté, et que la convention du 15 mars 1873 fixa le paiement des 1.500 millions restant alors à solder, 500 millions avant le 10 mai 1873, 250 millions au 5 juin, 250 au 5 juillet, 250 au 5 août et 250 au 5 septembre, le paiement de l'indemnité se fit en somme en 2 ans et 3 mois, avec une facilité à laquelle ni la France ni surtout l'Allemagne n'avaient cru et dont le monde entier fut profondément impressionné. L'opération s'est divisée en deux parties fort distinctes : paiement des deux premiers milliards en 1871-72, paiement des trois autres en 1872-73.

Dès juin 1871, fidèle à la parole donnée et sachant l'Allemagne très exigeante, très minutieuse (elle l'était encore plus qu'on ne supposait et dans les premiers versements faits à Strasbourg, tandis que la France se tenait pour libérée sitôt un versement fait, l'Allemagne ne se tenait pour payée qu'après ce versement compté et vérifié, opération longue et minutieuse, qui pour les monnaies allemandes ne dépassait pas 800.000 francs par jour, et dont l'empereur Guillaume finit par se départir à la demande du général de Manteuffel, qui, vainqueur généreux, s'appliquait à adoucir pour la France l'amertume de la défaite et lui rendait tous les services qu'il pouvait lui rendre) le gouvernement français fit payer en trois

(1) 150 millions au 2 mars 1872 : 128.600.200 au 2 mars 1873 : 21.544.877,63 au 5 septembre 1873.

versements 125 millions que suivirent deux autres les 1er et 10 juillet faisant 375.331.338, et avec les 125 millions acceptés en billets de la Banque de France, le premier demi-milliard. Le second demi-milliard sur lequel furent imputés les 325 millions des chemins de fer alsaciens se réduisait en réalité à 175.059.770 qui furent payés en août. 510 autres suivirent en septembre et octobre : deux versements en janvier, trois en février, trois en mars, complétèrent les 2 premiers milliards, exactement avec les intérêts et les frais 1.836.860.367, plus les 325 déduits. Ces 1.836 millions furent payés de la façon suivante :

Billets de la Banque de France	125.000.000
Or français	109.011.502
Argent français	63.106.695
Numéraire et billets de banque allemands	62.554.135
Thalers	312.650.509
Florins de Francfort	25.126.752
Florins de Hollande	250.540.823
Marcs banco de Hambourg	116.575.582
Francs belges	147.004.546
Livres sterling	624.699.832
Total	1.836.270.376 de fr.

La composition des trois derniers milliards payés en 17 versements du 29 août 1872 au 5 septembre 1873 (1), fut sensiblement différente : les valeurs allemandes, qui faisaient 23 0/0 de la pre-

(1)

Du 29 août au 5 septembre 1872	250.831.944
Du 6 et 7 septembre	255.922.497
Du 2 au 4 octobre	100.214.635
Du 23 et 24 octobre	100.175.786
Du 6 au 10 novembre	100.010.214
Du 6 au 10 décembre 1872	200.542.541
Du 11 au 17 janvier 1873	150.089.205
Du 6 au 8 février	200.071.022
Du 6 au 8 mars	150.058.320
Du 1er au 3 mars	128.864.058
Du 1er au 10 avril	250.118.002
Du 5 au 10 mai	250.604.165
Du 29 mai au 5 juin	250.410.715
Du 24 juin au 5 juillet	251.197.427
Du 5 août	250.223.129
Du 3 au 5 septembre	240.264.902
Du 5 septembre	23.201.555
	3.152.800.117

mière partie, firent 88 0/0 de la seconde, la France ayant préféré faire elle-même, à moindres frais, la conversion des sommes payées par elle en valeurs allemandes, conversion faite jusque-là par l'Allemagne au compte de la France ; elle convertit donc ses effets sur l'Angleterre, la Belgique, la Hollande, etc., en effets sur l'Allemagne, et ces 3 milliards comprirent :

Or français.	164.000.159
Argent français.	176.275.180
Numéraire et billets de banque allemands.	42.485.029 (1)
Thalers	2.172.663.212
Florins de Francfort.	209.311.400
Marcs banco.	148.641.398
Reichsmarks.	79.072.307
Francs belges.	148.700.000
Livres sterling.	12.650.000
Total.	3.153.798.685

Le numéraire français n'a donc figuré dans le paiement de l'indemnité que pour environ 512 millions, et notre appauvrissement en monnaie a été peu sensible, d'autant plus que nous avions de grandes réserves d'or : de 1848 à 1871 la France avait monnayé pour 6.640 millions d'or, alors que les Etats-Unis, l'Angleterre et l'Australie n'en monnayèrent à eux tous que 8.449 millions. En ajoutant au numéraire payé à l'Allemagne celui qui fut exporté pour acheter des lettres de change étrangères, notre exportation de métaux précieux ne dépassa guère 700 millions et cette perte fut bientôt réparée, et au delà : aucune crise monétaire sérieuse et durable ne se produisit : tout au plus y eut-il quelques difficultés passagères, à certains moments, qui n'eurent jamais une réelle gravité ; le moment le plus critique fut octobre 1871 où par suite d'achats faits avec un peu trop de précipitation, le change sur Londres monta à 26,18 3/4, chiffre qui alors parut très inquiétant : Thiers fit suspendre les achats de change, autorisa le Comptoir d'escompte, la Société Générale, à émettre de petites coupures garanties par le dépôt de valeurs solides dans des institutions de crédit placées sous

(1) Donc, en tout, environ 105 millions en monnaie allemande, provenant surtout des sommes introduites en France par les envahisseurs, et recueillies après la guerre par toutes les caisses publiques.

Ayant à payer en tout 5.301.145.078 le Trésor français en a payé 5.315.758.853. L'excédent, sur lequel l'Allemagne restitua 700.000 francs, provient, pour 13.772.566, des frais de négociation de valeurs converties par le gouvernement allemand en valeurs stipulées par le traité.

le contrôle de l'Etat ; la loi du 29 décembre 1871, qui éleva la limite d'émission de la Banque à 2.800 millions (et non pas à 3 milliards comme le voulait Thiers qui en fut très courroucé), l'autorisa à abaisser jusqu'à 5 francs et 10 francs la moindre coupure de ses billets. Ces mesures, et surtout le crédit merveilleux dont jouissait la Banque, mirent bientôt un terme à la crise légère qui avait accompagné le paiement du 3e demi-milliard : le billet de banque se soutint, le change de la livre ne dépassa jamais 25,68 0/2 en 1872 (novembre), et en 1873 (juin) 25,57 1/2 ; le cours moyen auquel furent achetées pendant le paiement de l'indemnité les livres sterling dont le Trésor français eut besoin fut de 25,4943. La loi du 15 juillet 1872, sur la proposition de la Banque elle-même et cette fois sans aucune opposition, éleva à 3.200 millions le maximum des émissions et, au 30 janvier 1873, elle atteignit 3.071.912.000, au 31 octobre 1873 2.832.869.000, sans que le crédit du billet en ait été aucunement ébranlé. Dès que l'indemnité fut payée la livre fut au pair et le cours forcé du billet n'exista plus chez nous que de nom. Par une exception unique à une règle partout et toujours vérifiée, la circulation des billets de banque français s'est comportée à cette heure grave entre toutes de notre histoire exactement comme aurait pu le faire une circulation métallique, et la perte du papier fut toujours si minime que pratiquement elle fut sans conséquence. Ce remarquable succès fut dû au grand prestige de la Banque, à l'énergie du gouvernement à maintenir envers et contre tous, en dépit de toutes les résistances et de toutes les difficultés, le principe d'un remboursement à la Banque de 200 millions par an, à sa volonté non douteuse de mettre fin au cours forcé le plus promptement possible, et enfin à ce fait que malgré tous nos malheurs, malgré l'indemnité de guerre, nous étions encore plus créanciers que débiteurs de l'étranger. Et c'est précisément pour cette raison que nous pûmes si facilement nous procurer au dehors tout le change qui nous fut nécessaire.

Quatre moyens étaient à notre disposition pour cette opération et furent employés avec un succès soutenu : d'abord la souscription aux emprunts en devises étrangères, soit à l'étranger, soit même en France, très désirée parce qu'elle en fournissait sans aucune commission ; l'emprunt de 1871 en apporta 399 millions, celui de 1872 1.374, et 1.773 millions de devises étrangères furent mises ainsi sans aucun frais à la disposition du gouvernement français. En second lieu la France qui sous le second Empire avait accumulé assez de richesses pour avoir non seulement couvert les nombreux emprunts nationaux, départementaux et communaux alors émis, mais encore pour avoir fait de considérables acquisitions de valeurs

étrangères, recueillit un grand bénéfice de cette exportation de capitaux qui lui avait été souvent sévèrement reprochée, et qui se trouva cependant avoir été une inspiration très heureuse. Nous possédions une grande quantité de titres espagnols, italiens, ottomans, autrichiens, américains, dont la négociation, faite généralement à des cours avantageux, facilita beaucoup les versements que nous avions à faire à l'Allemagne. On les vendit pour souscrire à nos emprunts qui donnaient plus de sécurité et plus de revenu, et on les vendit avec bénéfice. Le 5 0/0 italien dont le cours le plus bas avait été 41 en 1868, 51 en 1869, et 51,25 en 1871, montait à 65 en 1872, au plus bas : le 6 0/0 turc 1865, 298,75 en 1869, ne descendait pas au-dessous de 327.50 en 1872, 320 en 1873 ; le 3 0/0 espagnol, très éprouvé, 24 1/2 en 1869, parvenait tout de même à 28, toujours au plus bas, en 1872 ; le 6 0/0 américain cotait 79 à 86 en 1868, 84 1/2 en 1872 : les cours les plus bas des obligations autrichiennes 1865 étaient 312 en 1869 : ils furent de 382,50 en 1872. Le 5 0/0 russe était aussi en hausse marquée. En 1868 l'Italie payait à Paris 84 millions de rente : en 1874 elle n'en payait plus que 59. Leroy-Beaulieu croit pouvoir affirmer que les coupons étrangers et les ventes de titres ont pu fournir à la France 2 ou 3 milliards de change : Léon Say dit 6 à 700 millions par an, par l'encaissement des coupons. Quoi qu'il en soit de ces chiffres une chose certaine est que notre portefeuille de valeurs étrangères nous fut d'un très grand secours. La puissance de notre épargne avait été très grande avant la guerre : on recueillit après elle les fruits de cette vertu nationale, à laquelle les menaces de spoliation socialiste, les exagérations de l'impôt, et les âpres besoins de jouissance qui ont suivi une autre guerre n'avaient encore porté aucune atteinte.

Notre activité au travail, aussi, était intacte, et il semble même qu'elle ait pris au lendemain de la guerre une nouvelle énergie. En ces temps, heureux malgré tout, où chacun sentait la nécessité d'un grand et vigoureux effort pour relever le pays de ses ruines, où ni vague de paresse ni journée de 8 heures n'avaient aucune chance de séduire personne, où tout au contraire une sorte de fièvre productrice s'empara du pays, une balance commerciale favorable fit rentrer en France bonne quantité de métaux précieux, 518 millions environ en 1872 et 1873. Alors que 1869 avait donné 3.153.100.000 à l'importation, 3.074.000.000 à l'exportation, les résultats de l'année 1872 furent : importation 3.570.030.000, exportation 3.761.600.000 ; et l'année 1873, qui bénéficia en partie de l'excellente récolte obtenue en 1872, fut encore plus favorisée : 3.600 millions à l'importation, 3.926 à l'exportation. Ainsi furent un peu compensés les mauvais résultats de l'année 1871 qui avait eu 3.567 millions à

l'importation et seulement 2.872.500.000 à l'exportation et de 1870 (2.867,4 et 2.802,1).

Enfin, et surtout, on se procura du change par des achats. Il en fut acheté pour 805.365.000 lors de la première partie de l'opération, parfois avec trop de précipitation et sans précautions suffisantes, d'où la perte légère du billet de banque français dans l'automne de 1871. Les dispositions furent mieux prises pour la seconde partie. Le Trésor résolut de faire lui-même ses achats de change et d'en empêcher la hausse en concluant le 2 juillet 1872 avec un syndicat de 55 maisons de banque, représentant elles-mêmes souvent des syndicats de banquiers, ce qui porta à un chiffre considérable le nombre des intéressés dans l'affaire, une convention par laquelle ces maisons s'engageaient à lui procurer 700 millions de change moyennant une commission déterminée, et devenaient par conséquent intéressées à ce que le change ne haussât point. « Ce traité, dit Léon Say dans son magistral rapport sur le paiement de l'indemnité de guerre, a été le point de départ et comme le régulateur des opérations de 1872 et 1873 et a permis au Trésor français de terminer ses achats dans des conditions qu'on peut considérer comme excellentes. Cette concentration des efforts de toutes les maisons de banque de l'Europe a produit des résultats d'une grandeur inespérée. Toutes les autres affaires ont été suspendues pendant un temps, et les capitaux de toutes les banques privées et de tous leurs clients ont concouru au succès du placement des emprunts français et au passage des capitaux à l'étranger. C'est là un fait nouveau dans l'histoire économique de l'Europe, et il convient d'y attacher une importance particulière. Ce traité paraît avoir eu une grande influence sur l'opération totale et sur le maintien du change dans des prix modérés ». La France avait à Londres, à Bruxelles, à Amsterdam, à Berlin, à Francfort, à Hambourg, des correspondants, des agents qui « racolaient » le papier de commerce dont la France avait besoin, qui utilisaient par exemple en reports dans les bourses étrangères, ou même dans celle de Paris, les fonds encaissés pour elle jusqu'au moment des versements à l'Allemagne, qui n'en acceptait que par grosses sommes et avec préavis, et lui en servaient l'intérêt. D'où cette conséquence heureuse que les capitaux destinés au paiement de l'indemnité restèrent jusqu'à la dernière heure dans le mouvement des affaires. L'agence française de Londres, notamment, mania des sommes considérables : le papier allemand abondait en Angleterre, à cause des achats qu'y avait faits l'Allemagne pendant la guerre (1).

(1) Cette agence vendit aussi à Londres, à d'assez bonnes conditions, 4.008.000 fr. de rentes de l'ancienne caisse de dotation de l'armée.

Les 700 millions fournis par le syndicat de garantie, les 1.773 apportés par les souscripteurs des deux emprunts, les achats de change faits par le gouvernement français, les versements en numéraire, ont fourni les 4.865.660.455 (1) qui avec les 125 millions de billets la Banque de France et les 325 des chemins de l'Est constituèrent les 5.315.758.853 versés à l'Allemagne. « Opération vraiment merveilleuse, conclut Léon Say, fait qui n'est devenu en quelque sorte probable que par sa réalisation même, et dont on peut dire que la théorie nous échappe en partie... Le succès tient à la prudence, mêlée à une sorte de témérité, avec laquelle elle a été conduite. Il fallait agir vite pour arriver promptement à la libération du territoire, assez vite pour employer toutes les épargnes et tout le change possible, assez prudemment pour ne pas dépasser une limite au delà de laquelle on aurait eu à se débattre contre une crise financière des plus graves et une crise monétaire qui aurait pu renouveler les désastres du papier-monnaie, heureusement inconnus en France depuis 75 ans.... Tout a été combiné avec une grande sagesse et un rare bonheur... ». Le monde en a été, et à juste titre, dans l'admiration. La nation française, a dit un député au Reichstag, M. de Kardoff, nous a fourni un exemple de puissance financière comme aucune nation n'en a fourni jamais. Un autre député allemand, qui avouait l'excessivité de la rançon imposée à la France, rançon sans comparaison aucune avec les rigueurs de Napoléon pour la Prusse après Iéna et Friedland, constatait aussi que l'énergie avec laquelle la France avait su se préserver de l'envahissement du papier-monnaie était un exemple unique et remarquable, et expliquait ce miracle par le zèle intelligent et l'économie du peuple français, et par la bonne constitution sociale de la France.

Cette victoire éclatante et vraiment inespérée a été due à la prudence avec laquelle l'Assemblée a géré les finances et ménagé le crédit du pays, à Thiers qui a fait de la libération du territoire son souci de tous les instants et mené à bien les négociations délicates et les opérations financières qui en étaient la condition, aux trois ministres des finances, Pouyer-Quertier, de Goulard et Léon Say, qui successivement ont été mêlés à cette grande œuvre, et avant tout

---

(1) Même 5.862.807.290, comme l'a montré Léon Say ; en effet les mêmes sommes ont pu apparaître plusieurs fois : ainsi des livres sterling ou des florins hollandais ont pu s'échanger contre des thalers ou des florins de Francfort. Ces 5.862.807.290 comprennent pour 2.619.228.831 de thalers (cours moyen 3 fr. 7960), pour 1.544.532.725 de livres sterling (à 25 fr. 4943), pour 535.841.617 de marcs banco (1 fr. 9089), pour 323.826.960 de florins hollandais (2 fr. 1509), pour 238.745.284 de florins de Francfort (2 fr. 1637), pour 79.271.536 de reichsmarks (1 fr. 2528), et le reste en francs belges.

à la France elle-même. « Au milieu même de ses épreuves, dit M. Cucheval Clarigny, elle a recueilli le bénéfice de sa bonne conduite passée, de son labeur patient, de ses économies sagement ménagées. Si pour se libérer plus promptement elle a dû abandonner en grande partie le gros revenu que lui procuraient ses placements à l'étranger, elle n'en eu à souffrir aucun amoindrissement de sa force de production, parce qu'elle n'a été atteinte sérieusement dans aucun de ses instruments de travail. Dès le rétablissement de la paix elle a pu se remettre immédiatement à l'œuvre. Les causes de sa prospérité avant la guerre, les richesses naturelles et la fécondité de son sol, l'esprit industrieux de ses habitants, leurs habitudes laborieuses, leur goût de l'épargne, étaient intacts : elles ont recommencé à fonctionner comme par le passé et avec les mêmes résultats ». D'autres guerres, quoique plus heureuses, n'ont pas eu des lendemains aussi prospères pour bien des raisons, mais avant tout parce que ces qualités précieuses de la race se sont trouvées diminuées et affaiblies.

Le budget de 1872. — Une fois résolue la redoutable question de l'indemnité de guerre et de la libération du territoire, l'Assemblée n'était pas cependant au bout de ses peines ; il lui fallait aussi mettre en équilibre le budget de l'Etat, alourdi par un surcroît de dépense tel que les esprits les plus pessimistes se seraient refusés à le prévoir, et ce n'est qu'au prix de longs efforts qu'elle y est enfin parvenue.

Le 9 décembre 1871 Pouyer-Quertier présenta le projet de budget de 1872 où, comme on l'a vu, quelques ministères étaient en diminution bien légère en comparaison de 1870, mais où quelques autres étaient en augmentation sensible, surtout celui de la guerre qu'on proposait de porter à 454 au lieu de 386 millions (1) et où la dette publique et les dotations étaient en augmentation formidable. Au total 2.415 millions de dépenses au lieu des 1.879 ordinaires et extraordinaires de 1869, et 2.429.300.000 de recettes au lieu des 1.824 millions de 1869. Sur ces 2.429 millions 2.412 devaient être fournis par l'impôt, le reste par un versement de la Société algérienne et sur ces 2.412, 1.798.800.000 étaient attendus des anciens impôts, un peu plus de 366 des impôts votés en 1871, 247 et demi de ceux dont le gouvernement demandait en ce moment même l'adoption. Et là surtout résidait la principale difficulté. Vu l'impossibilité de la trancher en un si court laps de temps on vota trois douzièmes provisoires. La commission du budget par l'organe de son rapporteur,

(1) Pour le budget ordinaire, et y compris le gouvernement de l'Algérie.

M. de la Bouillerie, fit subir quelques changements importants aux propositions ministérielles ; elle retrancha 80 millions de dépense, surtout à la guerre (non qu'elle fût hostile à la reconstitution de notre armée mais elle voulait faire moins grand et moins vite que Thiers, et surtout voulait, contrairement au président, un service universel et abrégé, jugé moins coûteux) : et à l'intérieur, d'où elle retranchait pour la transporter au compte de liquidation — c'est-à-dire, pour parler net, à un budget extraordinaire dont il sera question plus loin — la première des cinq annuités de 35 millions allouées aux départements et aux communes pour les dépenses de la mobilisation. En recette elle ne prévoyait que 2.289 millions, dont 1.798 des anciens impôts, 462.300.000 des nouveaux impôts votés tant en 1871 qu'en 1872, plus 25 des impôts alors demandés à l'Assemblée et 3 1/2 de la contribution de guerre alors imposée en Algérie pour le soulèvement de 1871. La longue discussion à laquelle ce budget de 1872 donna lieu et qui commença dès le 15 mars, avant même le dépôt du rapport de M. la Bouillerie, n'aboutit malheureusement point aux grands retranchements de dépense dont on avait caressé l'espoir, et le 30 mars, *in extremis*, pour éviter un nouveau douzième, fut votée la loi qui fixait le budget de 1872 à 2.334.759.000 en dépense et à 2.344.795.000 en recette. Des deux côtés de la balance il avait été commis bien des erreurs, un peu volontaires, et la réalité devait donner à ces pronostics de rudes démentis. La dépense s'éleva en réalité à 2.578.700.000 (surtout à cause des frais exagérés de l'emprunt de 3 milliards) et aux recettes les impôts ne donnèrent que 2.153 milliards au lieu des 2.258 prévus. C'était un déficit réel de 425 millions et demi, qu'on couvrit comme on put par des expédients : on préleva 115 millions, au lieu de 55 prévus, sur l'emprunt de 2 milliards, 150 sur celui de 3 milliards, 60 sur l'excédent des ressources affectées au budget de 1871 par la loi rectificatrice du 16 septembre : 16 millions étaient attendus des contributions arabes, 2.800.000 de la Société algérienne, et il resta un découvert de 81.898.000 à la charge de la dette flottante. Les anciens impôts tinrent à peu près ce qu'on en attendait, 1.758.400.000, c'est-à-dire sensiblement le même produit qu'en 1869, 1.824.200.000, si l'on tient compte de la perte de l'Alsace-Lorraine. Mais les déceptions furent graves sur les nouveaux impôts qui ne donnèrent que 394.700.000 au lieu des 487.400.000 attendus. Les premiers mois de l'année surtout furent défavorables et je vois encore mon confrère M. Neymarck me racontant avec quelle anxiété Thiers suivait quotidiennement le rendement, toujours insuffisant, des nouvelles impositions et les progrès menaçants d'un déficit qui, s'il s'accentuait et s'il durait, allait remettre en question tout ce qui était déjà résolu. Les impôts et revenus indirects donnèrent pendant

le premier trimestre (toujours le plus faible et pour cela compté fiscalement non pas comme un quart mais comme 23,10 0/0 d'une année entière) 373.681.000, soit 39.755.000 de moins que les évaluations budgétaires : déception d'autant plus pénible que les anciens impôts prévus pour 303.772.000 en donnèrent 304.700.000, produit très satisfaisant en comparaison des 320 millions obtenus des mêmes impôts dans la période correspondante de 1870 ; mais les nouveaux impôts ne donnèrent que 63.904.000 au lieu des 109.664.000 espérés, et encore ne les donnèrent que parce que l'enregistrement, le timbre, l'impôt sur les billets de chemin de fer, les boissons, les lettres, présentèrent quelques plus-values : le reste demeura fort en arrière. Le bruit terrifiant se répandit que le second trimestre aurait un déficit de 90 millions ; il en eut un, en effet, mais heureusement de 48.842.000 seulement. Le 3e fut encore en déficit de 43.590.000, soit en tout plus de 132 millions de déficit pour les neuf premiers mois de 1872, surtout par insuffisance des douanes et des contributions indirectes. Le 4e trimestre fut meilleur, et n'eut plus qu'un déficit de 21.600.000 : néanmoins c'était toujours pour l'année entière un déficit de plus de 153 millions sur les prévisions budgétaires, dont 98.604.000 sur les nouveaux impôts et 54 sur les anciens, et on pouvait redouter plus pour l'année 1873, avec la nécessité de supprimer bien des impôts comme celui sur le revenu des créances hypothécaires, et bientôt, sans doute, l'impôt sur les matières premières, une bonne partie de la surcharge des patentes, etc. En attendant les mécomptes étaient graves sur les sucres, les boissons, les douanes, les tabacs, les allumettes, les poudres.

Budget de 1873. — Toutes ces déceptions devaient se renouveler en 1873. Le budget de 1873 fut présenté par M. de Goulard le 13 mai 1872 ; il s'élevait en dépenses à 2.388.312.913, 54 de plus qu'il n'avait été voté pour 1872, et en recettes à 2.406.461.671, dont 2.295 millions de recettes d'impôt, à savoir 1.800.000.000 des anciens impôts et 495.000.000 des nouveaux. La commission des finances, dans son rapport du 1er août 1872, abaissa de 2.388 millions à 2.365.677.869 le chiffre des dépenses ; le zèle pour la cause des économies n'était pas encore complètement éteint et des tentatives méritoires se produisirent pour pratiquer dans certains ministères des réductions très justifiées. A la justice il fut demandé suppression de cours, de tribunaux, réduction de 7 à 5 du nombre des conseillers de chaque chambre, suppression des tribunaux ne jugeant pas plus de 100 affaires, et des diminutions de personnel dans ceux n'en jugeant pas plus de 250 ; aux affaires étrangères la suppression de quatre secrétaires d'ambassade et de quatorze consulats; à l'intérieur, de six

chefs debureau et de treize sous-chefs, et d'un certain nombre d'arrondissements ; aux finances, à la guerre, divers retranchements aussi furent proposés ; le tout montait à un total de 23 millions, tandis qu'au contraire aux recettes les prévisions de la commission, faites à un moment où étaient votés divers impôts qui ne l'étaient pas encore lors du projet ministériel, comme l'impôt de 3 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières, les 60 centimes additionnels aux patentes, etc., s'élevaient à 2.476.470.630. Ce budget, bien meilleur donc que celui de M. de Goulard, ne fut malheureusement pas assez respecté dans la discussion qui s'ouvrit à l'Assemblée le 27 novembre, bien tardivement, et en outre à un moment où toute l'attention se portait sur le grave conflit provoqué entre la majorité de l'Assemblée et le président par le célèbre message que celui-ci venait de lire le 13 novembre. En vain MM. Corne, Jozon, de Janzé, Raudot, Hervé de Saisy, d'autres encore s'efforcèrent de faire prévaloir les retranchements de dépense tant de fois réclamés, et reproduisirent les critiques bien connues contre notre administration dépensière ; presque toujours leurs propositions furent écartées. Notons seulement à l'honneur de l'Assemblée que les amendements portant augmentation de crédits, et il n'en manqua point, furent également presque toujours rejetés ; cette sévérité réclame moins de courage que les suppressions de dépense, mais elle en réclame aussi, et c'est déjà quelque chose que des corps élus n'augmentent point les dépenses, car les dépenses sont, au point de vue électoral, aussi profitables que les économies le sont peu.

En conséquence la loi de finances, votée le 20 décembre 1872 un peu à la hâte et dans l'appréhension de douzièmes provisoires, fixa les prévisions de dépenses à 2.374.804.134, et celles de recettes à 2.467.470.630, au lieu des 2.476 millions de la commission, à cause de la suppression de l'impôt sur le revenu des créances hypothécaires et de la diminution de certaines évaluations. On faisait figurer dans les prévisions de recette les 93 millions des matières premières, les 112 millions attendus des patentes, etc., etc. ; d'autre part les 207 millions d'arrérages de l'emprunt de 3 milliards, non encore effectué lors des travaux de la commission, n'étaient pas compris dans les prévisions de dépense ; aussi la réalité se joua-t-elle de toutes ces prévisions incomplètes. Il y eut bien quelque amélioration par rapport à 1872 ; pendant les neuf premiers mois le produit des anciens impôts dépassa de 62.200.000 le rendement de la même période de 1872 ; mais un mauvais sort sembla poursuivre un grand nombre des impôts votés en 1872 ; une loi du 24 juillet 1873 dut réduire de 60 à 43 le nombre des centimes additionnels à la patente, la capacité de paiement des patentables étant manifestement dépassée ; la loi du 25 juillet 1873 abolit celle du 26 juillet 1872 sur les matières premières ;

le nouveau gouvernement qui avait succédé le 24 mai à celui de Thiers manifestait sa sympathie pour une politique économique libérale contraire à celle qui prédominait sous le précédent cabinet ; et le 28 juillet une loi abolit la surtaxe de pavillon. Il n'en fallait pas tant pour bouleverser entièrement les prévisions budgétaires. Quoique les produits aient été en somme fort satisfaisants (1.865 des anciens impôts contre 1758 en 1872 et 1.800 aux prévisions), 570 des nouveaux contre 394 en 1872 et 485 aux prévisions), le budget de 1873 se solda en définitive par 2.447.060.176 de recettes et 2.724.482.658 de dépenses ; pour couvrir ce déficit de 277 millions on préleva 232 millions et demi sur l'emprunt de 3 milliards et on mit 44.800.000 à la charge de la dette flottante. Le déficit aurait même été bien plus considérable si 128 millions d'autres dépenses n'avaient été mis au compte de liquidation, à savoir 95 millions pour dépenses extraordinaires de la guerre, 29.359.000 pour la 2e annuité du remboursement des dépenses de la garde nationale mobilisée, et 3.745.000 pour travaux publics.

Budget de 1874. — Il restait donc encore beaucoup à faire pour obtenir un équilibre réel et l'ère des créations ou des augmentations d'impôts était loin d'être encore terminée. Le budget de 1874, présenté le 17 mars 1873 par Léon Say, ministre des finances depuis le 7 décembre 1872, ne le prouvait que trop ; il annonçait 2.523.456.412 de dépenses, soit plus de 116 millions de plus que les crédits votés pour 1873 (il y avait 81 millions d'augmentation pour la dette et les pensions, 39 pour les différents ministères, et pour couvrir ce chiffre considérable il proposait plusieurs nouveaux impôts devant élever le total des recettes à 2.526 millions ; cette fois, par innovation, c'étaient surtout des impôts directs : des centimes additionnels, que le ministre jugeait urgent de dérober aux convoitises locales. Cette politique avait des partisans nombreux et ardents. « Les 2/3 de la fortune nationale, disait Leroy-Beaulieu (1), n'ont pas été effleurés par les charges établies depuis la guerre, dont on a voulu rejeter tout le poids sur l'industrie, le commerce et la petite consommation ; cette situation ne peut se prolonger indéfiniment ; elle blesse la conscience publique ». Léon Say proposait donc 17 centimes additionnels sur la foncière (les 17 centimes supprimés en 1850), soit 28.900.000 ; 13 centimes sur la personnelle-mobilière, soit 6.100.000 et 13 sur les portes et fenêtres, soit 4.300.000 : enfin il attendait 22.500.000 des volontaires d'un an. Il se procurait ainsi les 60 millions nécessaires pour élever à 2.526 millions les 2.467 de recettes votés pour 1873. Il est vrai que

(1) *Débats*, 27 décembre 1873.

d'autre part il supprimait 17 des 60 centimes sur les patentes établis en 1872 ; mais les plus-values à espérer (1) permettaient de compter néanmoins sur un produit au moins égal et probablement supérieur à celui de 1873 (et bien que d'autre part la loi du 21 décembre 1872, abrogeant le décret de confiscation de 1852 et restituant aux d'Orléans leurs biens, réduisît de 24.650 hectares le domaine forestier de l'Etat et ait dû faire abaisser les prévisions de recettes forestières de 42.022.500 au budget de 1873 à 40.806.800 à celui de 1874).

On pouvait en effet prévoir des plus-values sur les impôts perçus ; mais le côté faible du budget de Léon Say était qu'il s'y trouvait plusieurs impôts qui de toute évidence ne pourraient pas être perçus, et notamment celui des matières premières et la surtaxe de pavillon ; déjà une loi du 14 mars décidait que les tarifs conventionnels avec les puissances étrangères resteraient provisoirement en vigueur, et bientôt la loi du 25 juillet 1873, le renouvellement des traités avec la Grande-Bretagne et la Belgique le 29 juillet, n'allaient plus rien laisser subsister de cette chimère de M. Thiers. En outre les prévisions de dépense manquaient de sincérité : on y comptait non les 36 millions d'annuités dues aux compagnies de chemins de fer pour la garantie d'intérêt, mais, conformément à une pratique abusive remontant à 1872, simplement l'intérêt de ces annuités ; et l'annuité aux départements et aux communes pour réparation des dommages de guerre, qui devait être de 17.428.000, n'était comptée que pour 13.300.000.

Le 24 mai 1873 chassa du pouvoir les amis de Thiers et amena aux finances M. Magne, l'ancien ministre de Napoléon III, auquel la gauche ne pardonnait point ses sympathies bonapartistes, malgré le concours qu'il avait prêté au gouvernement de la Défense Nationale, et dont l'avènement satisfit le monde des affaires, car on le tenait pour le présage assuré d'une bonne période de hausse (2). Plus sincère dans ses prévisions de dépense, Magne apporta un projet de budget où celles-ci, comprenant garanties d'intérêt et annuités, étaient élevées de 43 millions et demi, mais d'autre part diminuées de 40 et demi retranchés sur les travaux publics ; et pour remplacer les impôts de perception impossible auxquels on avait trop longtemps fait semblant de croire il proposa 149.208.000 d'impôts nouveaux, à savoir un demi-décime sur l'enregistrement, les douanes et

---

(1) Les impôts nouveaux prenaient en effet toute leur extension. Les moins-values n'étaient plus que de 5,48 0/0 dans le 4e trimestre de 1872, et depuis le 1er janvier 1873 elles cessèrent.

(2) Le 24 mai eut sur le cours de la rente une heureuse influence aussi heureuse que l'élection Barodet, le 27 avril, en avait eu une fâcheuse. Cours du 3 0/0, le 26 avril, 56,10 et le 30 avril, 54,25 ; le 23 mai, 54,95 et le 31 mai, 56,15. Aux mêmes dates le 5 0/0 est coté 91,35 et 89,15 ; 87,92 et 91,10.

les contributions indirectes, soit 35.494.000 : 19 millions d'augmentation sur le timbre, 5 sur l'enregistrement : un demi-décime sur le sucre, 6.928.000 : sur les sels, 16.125.000 ; sur les boissons, 12.111.000 ; sur les huiles, 7.250.000 : un demi-décime sur la petite vitesse, 25 millions : sels de soude, 12.200.000 ; stéarine et bougies 8.000.000 : un droit sur les réexpéditions postales, 1.200.000 francs : en tout 149.208.000. Il ne voulait pas d'augmentation des impôts directs, jugeant la propriété déjà très atteinte, trop atteinte, et disait que vouloir en faire serait l'entreprise la plus difficile, peut-être la plus impraticable. La commission du budget accepta jusqu'à concurrence de plus de 120 millions ces innovations fiscales mais en repoussa quelques-unes et notamment le demi-décime sur le sel, l'impôt sur la petite vitesse, très critiqué, et l'accroissement du timbre proportionnel des effets de commerce. Invité en juin 1873 à diminuer les 200 millions de remboursement à la Banque, Magne mit à les défendre une énergie qui lui fait honneur et qui rappelle tout à fait celle que Thiers, maintenant son adversaire, avait toujours apportée à la défense de ce crédit. « Craignez, disait-il, de vous engager sur une pente où il vous serait difficile de vous arrêter. Certes ce serait un procédé commode, surtout pour ceux qui ont mission d'équilibrer le budget. Mais qui nous dit que nous n'aurons pas encore d'embarras de la même nature que celui-ci ? Qui nous dit que des travaux publics importants ne seront pas violemment et justement réclamés par les populations pour des sommes dépassant nos ressources disponibles ». Comment, violemment ? dit M. Clapier. — Oui, violemment, et si M. Clapier avait passé seulement quinze jours dans le cabinet du ministre des travaux publics il saurait que l'expression n'a rien d'exagéré. Je dis que si cette barrière de la loi, qui a été élevée avec tant de prévoyance, vous mettez trop de faiblesse à la défendre, tout est perdu ; que le billet de banque, qui aujourd'hui a sa sa valeur vraie, marchera de dépréciation en dépréciation, et que nous arriverons à des conséquences que l'histoire a eu soin d'enregistrer et que vous connaissez aussi bien que moi ». Plus tard, dans son important rapport du 28 octobre, Magne insista de nouveau sur cette capitale importance du remboursement à la Banque, et bien des malheurs auraient été épargnés à la France contemporaine si ce langage avait été entendu de nos jours comme il l'a été jadis à l'Assemblée nationale. « Il est de la plus haute importance que l'annuité promise à la Banque soit payée avec exactitude, non seulement parce qu'il s'agit de l'exécution d'un contrat et d'une loi, mais aussi parce qu'au point de vue économique il n'y a pas de cause plus sacrée que celle des billets de banque. Tous ceux qui s'intéressent à l'agriculture, au commerce, à l'industrie, tous ceux qui font

des échanges, tous ceux qui possèdent, doivent la défendre comme leur propre bien, et applaudir aux efforts qui sont faits pour conserver intacte la confiance dont elle jouit. Le meilleur moyen d'obtenir ce résultat si désirable est de maintenir la circulation dans des limites modérées et de faire arriver le plus tôt possible le moment où le remboursement en espèces pourra être rétabli. L'Etat doit y concourir de son mieux en faisant rentrer sans retard dans les mains de la Banque les billets dont elle lui a fait l'avance. La fidélité de l'Etat à remplir ses engagements envers la Banque n'est pas seulement un acte de loyauté, c'est aussi un acte de sagesse et de prévoyance ». Donc point de retranchement sur ce chapitre essentiel du budget et nécessité absolue de créer toutes les ressources nécessaires pour y faire face. Tant qu'elle ne l'aurait pas fait l'Assemblée n'aurait pas achevé son œuvre ; car il ne suffisait point d'avoir libéré le territoire, il fallait aussi libérer l'Etat de ses dettes les plus lourdes et les plus dangereuses (1). « En empruntant pour se libérer envers l'Allemagne, la France au fond n'a fait que changer de créancier ; ce qu'elle devait elle le doit encore ». Viril langage, trop rarement tenu, parce que la tentation est grande, chez les ministres et chez les parlementaires de plaire plutôt que de dire la vérité, de rassurer plutôt que de prêcher l'effort, mais que l'Assemblée Nationale était capable d'entendre et dont elle savait s'inspirer.

A la vérité elle tarda quelque temps à suivre les conseils de Magne ; Léon Say, sans s'opposer au remboursement de la Banque, trouvait exagéré de le demander tout entier à l'impôt, et faisait entendre la proposition séduisante d'en demander 50 à une émission d'obligations du Trésor remboursables en 1879 ; mieux valait, pensait-il, amortir moins et ne point créer d'impôts destructifs de la fortune publique ; toutes les ressources ne sont pas bonnes à prendre ; on risque de rendre les impôts improductifs par leur exagération même. L'Assemblée, tentée, hésita, mais ne se laissa pas séduire, et elle eut raison ; 200 millions d'amortissement n'étaient pas trop, étaient même plutôt trop peu si l'on voulait se rappeler que le compte de liquidation (voir plus loin) était un emprunt qui en diminuait beaucoup le chiffre, que d'ailleurs le remboursement de 200 millions était une dette résultant d'un contrat, que d'autre part il n'était pas exact que la propriété foncière, avec la lourde charge des impositions communales et départementales, fût si ménagée ; et c'est à la dernière minute, dans les trois derniers jours de l'année 1873, qu'elle se décida à subir la nécessité douloureuse des nouvelles impositions :

(1) A ce propos Magne faisait l'évaluation des charges résultant de la guerre et les estimait au chiffre, trop faible, de 9.288 millions.

la loi du 29 décembre établit des surtaxes sur les huiles minérales; celle du 30 décembre établit le demi-décime demandé par le ministre sur les droits d'enregistrement, de douancs, les contributions indirectes, les sucres, et y ajouta une taxe sur les savons et une sur l'acide stéarique et sur les bougies ; celle du 31 décembre augmenta les droits d'entrée sur les vins, cidres, etc., et taxa les huiles végétales : on attendait 35 millions et demi du demi-décime, 6.928.000 des sucres, 7.750.000 des huiles, 7 millions des savons, 9 des bougies, plus de 12 des boissons, 1.100.000 du timbre ; ce n'était encore que 78.283.000 au lieu des 149 millions jugés nécessaires par Magne. Sur cette base fut voté le 29 décembre le budget de 1874 : 2.532.689.911 en dépense, 2.533.261.197 en recette, dont 143.876.000 à provenir des nouveaux impôts et des augmentations d'impôts proposées à titre extraordinaire et temporaire. Il restait donc toujours à trouver 70 des millions demandés par Magne et non encore votés, et la commission du budget de 1874 poursuivit ses recherches ; elle avait rejeté le demi-décime sur le sel proposé par Magne, puis le reprit ; elle envisagea une augmentation de 16 millions sur les successions, de 24 millions sur l'alcool, une taxe de 10 millions sur le verre, de 5 millions sur les actes extrajudiciaires, de 4 millions sur les chèques, de 12.000.000 sur les viandes salées d'importation, etc., en tout 77.325.000. En même temps qu'elle cherchait, les initiatives individuelles se donnaient libre carrière et enfantaient quantité de projets fiscaux parmi lesquels il y en eut d'héroïques comme celui de Guichard (réduction de 5 à 25 0/0 de tous les traitements et pensions payés par l'Etat) ou celui de Courcelle, supprimer l'indemnité des représentants : de fantaisistes, comme l'impôt sur les pianos, cher à M. de Belcastel, ou sur les chapeaux haut de forme et les casquettes de livrée, que recommanda M. de Lorgeril (un véritable impôt de capitation s'écria Léon Say au milieu d'un rire général) ; et sur les chevaux qui ne travaillaient pas, ou sur les titres de noblesse qu'il serait libre à chacun d'acheter, moyennant un tarif gradué de 2.000 francs pour le titre de baron à 10.000 pour celui de duc, plus l'impôt ; de sérieux, comme celui de Rouveure, de frapper de deux décimes le sel, car disait-il, il n'y a pas d'impôt plus facile à supporter et à percevoir : ou au contraire celui de Wolowski substituant à l'augmentation de l'impôt du sel un accroissement de l'impôt successoral : augmentation proposée aussi par la commission du budget, par Raoul Duval, par Méline, et combattue, d'autre part, comme ébranlant les bases de la famille et de la propriété (1) ;

(1) La commission du budget proposait d'élever de 1 à 1 1/2 0/0 les droits de mutation par décès en ligne directe, et les autres droits à proportion. Raoul

de dangereux comme celui de Pascal Duprat, prélèvement de 1 0/0 sur tous les capitaux. Toutes ces propositions furent rejetées et il ne résulta de toute cette chasse à la matière imposable que les deux lois d'impôt des 19 février et 21 mars 1874. La première augmentait de 5 0/0 le droit d'enregistrement des actes extrajudiciaires, élevait à 1,50 pour 1.000 francs le timbre proportionnel des effets de commerce, à 3 francs de 1.000 à 2.000, 4,50 de 2.000 à 3.000, etc., et créait sur les chèques un droit fixe de 0,20. La seconde créait cet impôt sur la petite vitesse qui avait tout d'abord révolté l'opinion et qui maintenant triomphait non sans avoir encore rencontré une opposition extrêmement vive, créait aussi un droit de douane à l'importation des viandes salées, réduisait à 20 litres la quantité d'alcool allouée en franchise aux bouilleurs de cru, soumettait les raffineries à l'exercice à partir du 1er juillet 1875, et voulait que les parcelles portées comme incultes sur le cadastre, mais devenues depuis productives, fussent imposées comme les propriétés de même nature et accrussent d'autant les contingents des communes et des départements intéressés. Le produit de ces divers impôts était évalué à 42 millions ; on était donc encore loin des 149 millions réclamés par Magne pour le budget de 1874 et escomptés, assez vaguement d'ailleurs, dans l'évaluation des recettes de cette année. Tant pour cette insuffisance que pour la date tardive de l'établissement de ces impôts complémentaires l'année 1874 était donc encore condamnée à être déficitaire ; et en effet ses recettes, prévues pour 2.533 millions, n'atteignirent que 2.518, tandis que ses dépenses, qui devaient être de 2.532.600.000, s'élevèrent à 2.582.500.000. Mais ce déficit n'était plus que de 64 millions de 277 où il s'était monté en 1873, et un progrès considérable était donc réalisé. Un symptôme très heureux était la progression des produits des anciens impôts (1.758 millions en 1872, 1.865 en 1873, 1.870.420.000 en 1874) et plus encore celle des nouveaux, 394.768.481 en 1872, 570.589.570 en 1873, 638.420.920 en 1874. Encore un peu de temps et le déficit serait vaincu ; du moins le déficit visible, le déficit du budget officiel; car il en existait malheureusement un autre, celui du compte de liquidation.

Le compte de liquidation. — Malgré l'absolue correction qui caractérise en général toute sa gestion financière l'Assemblée s'était laissé imposer, par suite des circonstances uniques dans lesquelles elle se trouvait et par la pression de Thiers, un de ces comptes spéciaux qui sont le fléau des finances et qui s'appela alors *compte de*

Duval parlait de 2 0/0 en ligne directe pour aller jusqu'à 15 0/0 au lieu de 9 entre étrangers.

liquidation. Dans son message du 7 décembre 1871 Thiers avait annoncé à mi-voix un compte spécial pour des dépenses qui devant être faites avec beaucoup de discrétion ne pouvaient pas être budgétaires, à savoir la reconstitution de notre matériel de guerre et le rétablissement de nos fortifications ; les susceptibilités allemandes étaient en effet une raison sérieuse de faire des dépenses de ce genre avec le moins possible de publicité. Mais la pente est glissante et rien n'est plus facile que d'adjoindre à des dépenses soustraites (on le croyait du moins) aux yeux du vainqueur, d'autres dépenses soustraites au contrôle législatif, par la seule raison qu'il est plus commode de s'en passer. Et telle a été un peu l'histoire du premier compte de liquidation : on y a fait passer avec la reconstitution du matériel de guerre bien des dépenses qui auraient dû être budgétaires, comme l'entretien de l'armée d'occupation, les indemnités aux départements envahis, les annuités pour le remboursement des dépenses de la garde nationale mobilisée, même des travaux publics, et au fond le compte de liquidation fut bien un de ces budgets extraordinaires dont Thiers lui-même avait jadis parlé plus sévèrement que personne.

Quand Léon Say, le 20 mars 1773, en parla à l'Assemblée, le total des crédits déjà ouverts ou à ouvrir encore était de 773.275.000. C'était un véritable budget extraordinaire ; ou plutôt c'était quelque chose de pis, car un budget extraordinaire comporte des crédits votés et affectés à une destination ou à un exercice déterminés, tandis que pour le compte de liquidation rien ne limitait l'arbitraire ministériel. Magne, non sans s'être privé du plaisir de faire à cette occasion l'apologie des budgets extraordinaires de l'Empire et la critique, trop facile, des procédés employés pour le compte de liquidation, voulut proscrire ces errements et faire du compte de liquidation un véritable budget extraordinaire : il fit donc voter la loi du 23 mars 1874, d'après laquelle chaque dépense devait être autorisée par une loi en déterminant la nature ainsi que la quantité des crédits. Le chiffre des dépenses restait fixé à 773.275.000 dont 386.138.288 encore à dépenser : 209.159.288, dont 162.800.000 pour la guerre, 10 millions pour la marine, 2.930.000 pour l'intérieur (principalement pour rembourser aux départements et communes les frais de la garde nationale mobilisée), furent affectés à l'année 1874 : 176.979.000 en furent attribués par la loi du 4 août 1874 à l'année 1875, qui reçut encore 158 millions, et en réalité les dépenses du premier compte de liquidation se montèrent à 914.675.000, même à 941.860.072 en comptant des fonds de concours des villes et des départements ; mais plus exactement à 845 seulement, même à 829.341.179 effectivement dépensés, 96 millions ayant été reportés au

deuxième compte de liquidation. Des dépenses auxquelles le compte de liquidation fut chargé de faire face, beaucoup étaient cependant des frais qu'une gestion plus rigoureuse aurait dû comprendre parmi les dépenses ordinaires, comme la reconstitution des forteresses et du matériel de guerre. Quant aux recettes du compte de liquidation ce furent bien des ressources extraordinaires : 370 millions de reliquat des sommes affectées aux budgets de 1869, 1870 et 1871, 385 millions prélevés sur les avances de la Banque, 121 prélevés sur l'emprunt de 3 milliards et 113 sur celui de 2 milliards, 108 millions d'aliénation de rentes de la caisse de dotation de l'armée, 13 1/2 de vente d'immeubles domaniaux et enfin 66 millions et demi produit de la conversion de l'emprunt Morgan. Il eût été plus correct de demander à l'impôt de quoi reconstituer la défense nationale et d'utiliser ces reliquats de caisse à diminuer un peu l'énorme masse de nos emprunts. Et l'Assemblée eut malheureusement le tort d'ouvrir, à la veille de sa séparation, un second compte de liquidation par les lois des 5 juillet, 4 décembre et 31 décembre 1875, qui allouèrent des crédits de 250 millions à la guerre et de 20 à la marine, et autorisèrent pour cela une émission de Bons du Trésor remboursables après le dernier paiement à faire à la Banque, c'est-à-dire à à 4 et 5 ans.

Conversion de l'emprunt (*1875*). — A ses autres inconvénients le compte de liquidation ajouta celui d'empêcher l'Etat de faire à des conditions aussi avantageuses qu'il eût été possible la conversion de cet emprunt Morgan qui, né au sein de nos désastres, n'avait plus de raison d'être, avec nos finances rétablies. Revenu aux finances en mars 1875, Léon Say jugea avec raison le crédit suffisamment affermi pour convertir cet emprunt extrêmement onéreux qui, pour 242.366.000 de capital subsistant, coûtait 17.300.000 d'intérêts et d'amortissement, alors qu'avec des rentes 5 0/0 au pair le même capital n'eût coûté que 12.118.300 francs de rente annuelle. Peut-être les porteurs du Morgan n'auraient-ils pas accepté une conversion de cette sorte, mais il eût été facile, en leur offrant un peu davantage, d'obtenir d'eux adhésion à une combinaison bien moins onéreuse que celle à laquelle le gouvernement s'arrêta et qui fut consacrée par loi du 31 mai 1875 : on offrit aux porteurs du Morgan 30 francs de rente 3 0/0 par obligation, et comme le 3 0/0 était alors coté 64 et qu'on leur attribuait ainsi un capital de 640 au lieu du capital nominal de 500 qui était le leur, on leur demanda le paiement d'une soulte qui aurait dû être de 140 francs et qui ne fut que de 124, afin de leur laisser un bénéfice suffisamment appréciable pour les déterminer à se laisser convertir. Le besoin de se procurer une soixan-

taine de millions pour les besoins du premier compte de liquidation et aussi pour ceux, prochains, du second compte de liquidation qui allait bientôt voir le jour, détermina ce mode de conversion et ainsi fut perdue l'occasion de diminuer de peut-être 4 ou 5 millions le coût annuel de la dette publique. La loi du 31 mai 1875 affecta donc au remboursement de l'emprunt Morgan 14.541.780 francs de rentes 3 0/0, empruntés à la Caisse des dépôts et consignations, et créa pour rembourser celle-ci, capital et intérêts, une annuité de 17.300.000 pendant 39 ans, de sorte que l'économie se réduisit à rien. Mais 66.839.849 furent versés par les porteurs de Morgan qui recevaient un titre de rente égal en revenu, mais supérieur en capital, et tel fut le but essentiel de cette opération, qui n'était au fond qu'un emprunt déguisé, nécessité par les besoins du compte de liquidation.

Le budget de 1875. — Malgré tout on était bien décidément entré dans la bonne voie, et la preuve allait en être donnée en 1875, malgré une augmentation de charges de 36 millions et demi provenant surtout de la guerre, de la marine, et des travaux publics. Quand il présenta le projet de budget de cette année, dès le 12 janvier 1874, Magne inscrivit donc aux dépenses 2.569.163.624, mais les plus-values déjà obtenues et la persuasion où il était alors que l'Assemblée allait voter intégralement les 149 (maintenant 146.483.000 millions) de suppléments d'impôt qu'il avait demandés lui permettaient aisément de prévoir 2.573.525.624 de recettes. Mais l'Assemblée n'en vota en tout que 121.858.000, et tenant à avoir un budget en superéquilibre Magne proposa le 5 juin un nouveau demi-décime sur tous les impôts indirects. Il avait d'ailleurs inscrit aussi dans son projet de budget 10 centimes généraux sur la foncière, la personnelle-mobilière et les portes et fenêtres.

La commission du budget, dont la majorité était peu favorable à Magne, n'entra point dans ces vues. Elle pensait qu'on avait atteint en fait d'impôts indirects la limite au delà de laquelle des augmentations nouvelles n'ont pour effet que de diminuer la consommation et par conséquent le produit. Elle était confirmée dans cette pensée par un arrêt dans les plus-values qui se produisit dans les cinq premiers mois de 1874, et elle manifesta ses préférences pour une réduction du remboursement à la Banque, tout au moins pour une diminution de la somme à demander à l'impôt pour parfaire ces 200 millions. On proposa aussi des émissions d'obligations trentenaires pour le paiement des garanties d'intérêt. Magne s'opposa énergiquement à toute concession à la funeste politique de la facilité, surtout à toute réduction du remboursement à la Banque, disant que l'on

devait à la régularité de ce remboursement le maintien intact du crédit du billet, que toute infraction aux engagements de l'Etat ferait suspecter sa fidélité à les remplir exactement, et que si la Banque elle-même demandait cette diminution l'intérêt de l'Etat exigeait qu'on lui refusât. On objectait que la situation était bien différente de celle de 1871 lorsqu'on avait pris un tel engagement : la circulation n'était plus que de 2.662.155.000, l'encaisse de 1.200 millions, le billet valait l'or. Magne resta inflexible : le 16 juillet le système des obligations trentenaires fut rejeté, mais l'Assemblée ayant voté le 18 juillet, par 338 voix contre 325, la résolution présentée par sa commission du budget, c'est-à-dire la réduction à 150 millions du remboursement à la Banque, il donna sa démission. On remarqua en cette occasion l'abstention de Thiers, qui avait toujours soutenu, avec obstination, cette même nécessité, mais qui était tellement ulcéré contre les auteurs de sa chute qu'il abandonnait son propre point de vue lorsqu'il était défendu par eux.

Mathieu Bodet, président de la commission du budget, remplaça Magne au ministère et négocia avec la Banque cette réduction. Celle-ci préféra faire une avance spéciale de 80 millions, dont 40 en 1875, contre des Bons à 1 0/0 d'intérêt, remboursables aussitôt après l'achèvement du remboursement promis en 1871, et cette convention singulière, par laquelle la Banque faisait elle-même l'avance des sommes destinées à la rembourser, fut approuvée le 5 août. Le 6 mai 1875 une convention nouvelle réduisit à 110 millions le remboursement de 1876, et porta remboursement de l'avance de 80 millions à raison de 50 millions en 1877 et de 15 millions chacune des années 1878 et 1879. Mais les plus-values croissantes de recettes dispensèrent d'exécuter ce programme : dès 1875 les remboursements effectués atteignirent 225 millions, et les termes prévus pour le remboursement intégral de la Banque furent, en définitive, devancés. La situation des finances devenait de jour en jour plus brillante ; les contributions existantes, à défaut de celles qui n'avaient pas été votées, donnaient de remarquables plus-values, 942 millions aux contributions indirectes au lieu de 881 prévus, 582 à l'enregistrement et au timbre au lieu de 567, 113 aux postes au lieu de 107, 34 millions au lieu de 32 à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, près de 97 millions aux produits divers au lieu de 44, etc. Le 5 0/0, en hausse persistante, atteignait et même dépassait le pair en septembre, et l'année 1874 devait rester célèbre sous le nom d'année de la rente au pair.

Rien ne s'opposait plus au vote du budget de 1875 : il fut voté le 5 août. Les dépenses étaient prévues pour 2.584.452.831, les recettes pour 2.588.900.626, y compris les 40 millions à avancer par la Banque, dont il ne fut pas besoin. Ces prévisions furent comme

toujours dépassées par la réalité, mais si heureusement cette fois qu'on aurait à peine osé espérer un si magnifique résultat. Les dépenses montèrent à 2.626.868.000 à cause de nouveaux crédits pour travaux de chemins de fer, pour ports maritimes, etc. ; mais les recettes, quoique diminuées des 40 millions que la Banque n'eut pas à avancer, accrues, il est vrai, d'une partie des 37 millions d'impôts qui allaient être votés en 1875 et dont 25 profitèrent au budget de 1875 lui-même, atteignirent 2.705.431.606, laissant ainsi un excédent de 78 millions et demi. Nulle part, cette fois, les réalisations ne sont inférieures aux évaluations : souvent elles leur sont très supérieures ; ainsi les postes, 119 millions au lieu de 111, les télégraphes, 17 et demi au lieu de 16 et demi, l'enregistrement et le timbre, 607.200.000 au lieu de 595, les contributions indirectes 1.058 millions contre 984, les produits divers 83 au lieu de 47 et demi. C'était bien cette fois la fin du déficit et des longs embarras avec lesquels l'Assemblée avait été aux prises, et dont elle sortait à son honneur.

L'année 1875. — Lorsque commença l'année 1875 on ignorait encore quelles seraient ses prospérités ; on savait d'ailleurs qu'il ne suffit pas d'obtenir un moment l'équilibre, qu'il faut pour l'assurer de façon durable quelque chose de plus, le superéquilibre. Puis de nouvelles charges allaient incomber au budget de 1876 : Mathieu Bodet prévoyait que les dépenses de 1876 atteindraient 2.616.602.921, alors que les recettes de 1875 n'étaient prévues que pour 2.588. Un nouvel effort fiscal apparaissait donc comme nécessaire : Mathieu Bodet le 8 janvier 1875 ne le croyait pas moindre de 92 millions. Il proposait une répression plus énergique de la fraude, une exécution plus stricte des lois fiscales, que les manquants constatés chez les marchands en gros fussent plus sévèrement frappés, qu'on supprimât la déduction de 3 0/0 accordée aux détaillants soumis à l'exercice à titre de déchet et de consommation de famille, qu'on organisât l'exercice des raffineries de sucre, qu'on taxât la fabrication de dynamite, que dans l'estimation des propriétés non bâties la capitalisation se fît par 25 et non par 20, que le droit de mutation par échange fût élevé à 5,50 0/0, que l'impôt de 3 0/0 du revenu des valeurs mobilières fût étendu aux lots et primes, etc., etc., et que 10 centimes additionnels fussent perçus sur la personnelle-mobilière et sur les portes et fenêtres. En conséquence de ces suggestions l'Assemblée vota le 28 janvier une loi assurant à l'Etat la redevance annuelle minimum de 16.030.000 de la compagnie concessionnaire du monopole des allumettes, une autre le 4 mars sur les manquants chez les marchands en gros d'alcool et de vin, une le 8 mars assujet-

tissant à l'exercice les fabrications de dynamite. Sur ces entrefaites Léon Say, rappelé le 14 mars au ministère des finances, abandonna plusieurs des projets de son prédécesseur, notamment les 10 centimes sur la mobilière et les portes et fenêtres, mais en conserva aussi et en fit aboutir quelques-uns, notamment l'extension aux lots et primes de l'impôt de 3 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières (loi du 21 juin), un impôt sur le vinaigre et l'acide acétique (loi du 17 juillet), la répression énergique des fraudes dans la fabrication et la vente des allumettes chimiques (27 juillet), et de nouveaux tarifs sur les sucres (loi du 30 décembre). Les impôts établis au cours de l'année 1875 devaient se monter à un total de 37 millions, mais comme d'autre part une loi du 14 décembre rétablit le privilège des bouilleurs de cru, en décidant que les propriétaires distillant les vins, marcs, cidres, prunes et cerises provenant exclusivement de leurs récoltes seraient affranchis de l'exercice et qu'on évaluait à 20 millions la perte que l'Etat s'infligeait ainsi à lui-même, le produit des impôts créés en 1875 devait donc tomber à 17 millions. 366 en 1871, 200 en 1872, 89 en 1873, 42 en 1874, 17 en 1875, tel était donc, *grosso modo*, et réserve faite des plus-values ou des moins-values qui déçurent les prévisions du législateur, le total (714 millions) des impôts nouveaux que l'Assemblée nationale a eu la pénible mission de voter. De 1.824.297.259 de recettes normales portées au budget de 1869, le chiffre de ces mêmes recettes ordinaires était passé, grâce à elle, à 2.575.028.582 au budget de 1876, et l'Exposé des motifs du projet de ce budget pouvait dire avec vérité « qu'il pourvoit largement à toutes les dépenses, consacre une somme considérable à la diminution de la dette publique, que les évaluations de recettes sont modérées, donneront sûrement des plus-values, et n'amèneront pas de mécomptes ». L'Assemblée pouvait en effet se rendre ce témoignage : le budget qu'elle laissait à ses successeurs par la loi du 3 août 1875, 2.570.505.523 en dépenses, 2.575.028.583 en recettes, était un budget sincère, bien équilibré, qui devait se solder par 2.680 millions aux dépenses, 2.778 aux recettes ; un excédent budgétaire de près de 100 millions, chose à peu près (1) sans exemple en France avant elle et encore plus après elle, voilà quel était le magnifique héritage légué par elle à un gouvernement et à

(1) A peu près : car, toutes proportions gardées, des excédents de 42 millions, comme il y en eut sous la Restauration étaient supérieurs à celui de 1876. Mais ces deux périodes, à bien des égards si ressemblantes — paiement d'énormes contributions de guerre, libération du territoire, développement du crédit public, difficultés budgétaires heureusement surmontées — sont bien les seules qui aient connu de telles prospérités.

des Parlements qui ne sauraient point malheureusement suivre son exemple (1).

Œuvre de l'Assemblée nationale. — Il faut, pour apprécier à sa juste valeur l'œuvre de l'Assemblée de 1871, avoir présent à l'esprit le souvenir de la situation lamentable dans laquelle elle trouva le pays et des charges écrasantes auxquelles elle dut faire face. Le coût total de la guerre et des événements qui l'ont suivie a donné lieu à des appréciations assez diverses, chose naturelle car rien n'est plus difficile, nous le savons, que d'évaluer en chiffres précis ce qu'une guerre coûte à un pays : Magne, à la fin de 1873, portait ce chiffre à 9.287 millions y compris les dépenses du compte de liquidation ; Mathieu Bodet à 12.898.310.962, tout compris, les emprunts, les déficits, la perte du matériel de guerre, etc ; Léon Say à 11.471.661.666 ; M. Amagat est allé beaucoup plus loin, 15.503 millions. Il faut désespérer d'arriver jamais à des chiffres incontestables, et se contenter de noter que cette charge fut quelque chose d'énorme. Or 4 ans suffirent pour rétablir une situation financière que l'on avait pu croire désespérée, et qui l'aurait été sans doute si par malheur les destinées de la France avaient été confiées à des mains moins prudentes et moins sages. Mais, par une heureuse inspiration, se sentant sur le bord de l'abîme, le pays avait appelé pour l'en tirer les hommes qui étaient les plus innocents de ses désastres et qu'il avait jugés en conséquence les plus capables de les réparer. Il ne s'était pas trompé, et cette restauration de la France qui était sa tâche essentielle et urgente, l'Assemblée qu'il avait nommée le 8 février l'a accomplie avec un patriotisme et une habileté que les haines politiques ont pu quelque temps méconnaître, mais auxquels l'histoire impartiale a le devoir de rendre hautement témoignage. « Il aura été peu d'Assemblées aussi grandes, disait (2) un organe peu suspect de partialité pour la majorité monarchique de cette Assemblée (qui d'ailleurs avait eu le méritoire courage de sacrifier ses préférences politiques lorsque la

(1) En même temps que l'équilibre, et même le superéquilibre, était obtenu dans les finances de l'Etat, il l'était aussi dans celles de la ville de Paris, si éprouvées ; en 1875 les recettes dépassent d'environ 10 millions les prévisions : l'octroi, spécialement favorisé, donne 118.371.000, au lieu de 113.140.000 aux prévisions, et de 97.860.000 francs de produit en 1874. De ces 118 millions 95 millions proviennent de taxes antérieures à la guerre (lesquelles donnaient en 1869 un produit nettement supérieur, 107 1/2) et 23 de taxes nouvelles. Et un emprunt de la ville est 42 fois couvert : succès proportionnellement plus grand que celui de l'emprunt de 3 milliards.

(2) *Temps*, 13 déc. 1901.

nécessité lui en fut démontrée) : elle trouva la France sans armée, sans trésor, avec la plaie du cours forcé. Animée d'une foi profonde dans l'avenir, soutenue par une prudence financière et un bon sens admirables, elle sut faire face à la fois aux exigences pressantes de la libération du territoire et à celles que nécessitait le relèvement de la patrie. Sans bouleversement fiscal, sans inquiéter ni l'épargne ni le travail, elle subvint à des besoins formidables, tout en préparant le retour à la saine monnaie. » — « La rapidité, dit M. Cucheval Clarigny, avec laquelle la France s'est relevée a été pour l'Europe un légitime sujet de surprise. Aucune nation n'avait encore donné tant de preuves de vitalité. On put croire un instant que l'exemple des Etats-Unis, si merveilleux pourtant, allait être dépassé. En moins de 5 ans les ruines laissées par l'invasion furent réparées, le commerce et l'industrie reprirent leur essor et, après le paiement d'une rançon colossale dont elle avait devancé les échéances, la France se retrouvait avec des finances en bon état ». On pourrait presque dire en trop bon état si l'on songe à l'usage qu'allaient bientôt faire des excédents et des plus-values qu'elle laissait les successeurs que le pays lui donna et qui ne la valurent point. Car peu d'années leur suffirent pour ramener l'ère des déficits, des expédients, des embarras, et pour que l'œuvre de l'Assemblée nationale fût compromise.

Si grande qu'elle ait été, en effet, elle paraît grande surtout quand on la compare. Trop d'autres Assemblées ont cédé à la tentation de se populariser soit par des dégrèvements inopportuns, soit par des dépenses excessives, soit par des réformes fiscales présentées comme devant réaliser plus de justice, faites en réalité pour capter des voix et pour faire naître et entretenir parmi les masses l'illusion néfaste qu'il existe des moyens pour les dispenser de supporter leur part des dépenses publiques. L'Assemblée nationale de 1871 se distingue avec avantage du grand nombre d'autres Chambres qui n'ont pas évité ces dangereux écueils du gouvernement parlementaire. Et la France, aujourd'hui surtout, doit une reconnaissance particulière aux hommes qui ont si bien su, après des désastres sans exemple, relever les ruines, panser les plaies, empêcher le pays de se laisser abattre et de douter de lui-même, donner l'exemple de la virile politique de l'effort, et qui ont fait concourir toutes les volontés, toutes les forces, à l'œuvre du relèvement national.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.

CHAPITRE PREMIER

Suite de l'histoire de la seconde Restauration, de 1819 à 1827.

CHAPITRE II

La Restauration après le ministère Villèle

CHAPITRE III

Les dix premières années du règne de Louis-Philippe

CHAPITRE IV

Seconde partie du règne de Louis-Philippe (1840-1848)

CHAPITRE V

La seconde République, de 1848 au 2 décembre 1851

CHAPITRE VI

La dictature de Louis-Napoléon Bonaparte

CHAPITRE VII

Les sept premières années du second Empire (1852-1859)

CHAPITRE VIII

Deuxième période du second Empire (1860-1870)

CHAPITRE IX

Les finances françaises de 1870 à 1875

ERRATA

P. 110, ligne 13 : au lieu de 1825, lire 1815.

— ligne 14 : au lieu de 1829, lire 1819.

P. 385, ligne 9 : pas de guillemets après *action*.

P. 492, ligne 17 de la note 2 : lire 14.358 millions : différence,

P. 496, ligne 6 : au lieu de 1840, lire 1830.

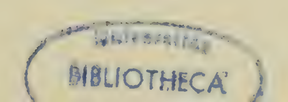
P. 500, ligne 2 : au lieu de 41 pour rachats de rentes, lire 31.

P. 513, ligne 25 : supprimer, non professionnels.

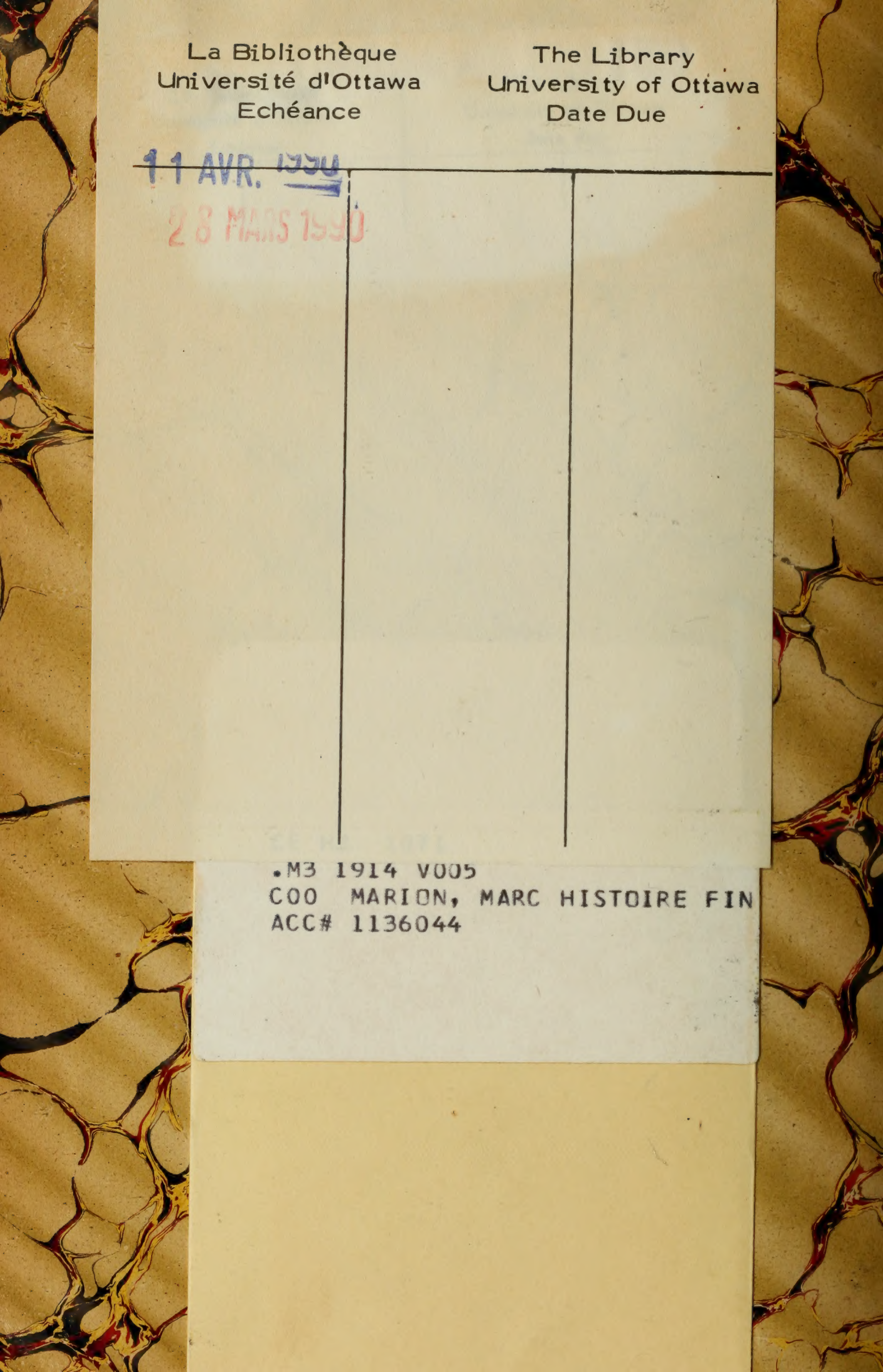
— ligne 33 : supprimer compère et lire : le lieutenant-colonel Deshorties.

— ligne 38 : ajouter : *Pièces justificatives du rapport de Riant.* (La phrase ici citée n'est pas dans le rapport de Riant et n'a pas été dite à l'Assemblée).

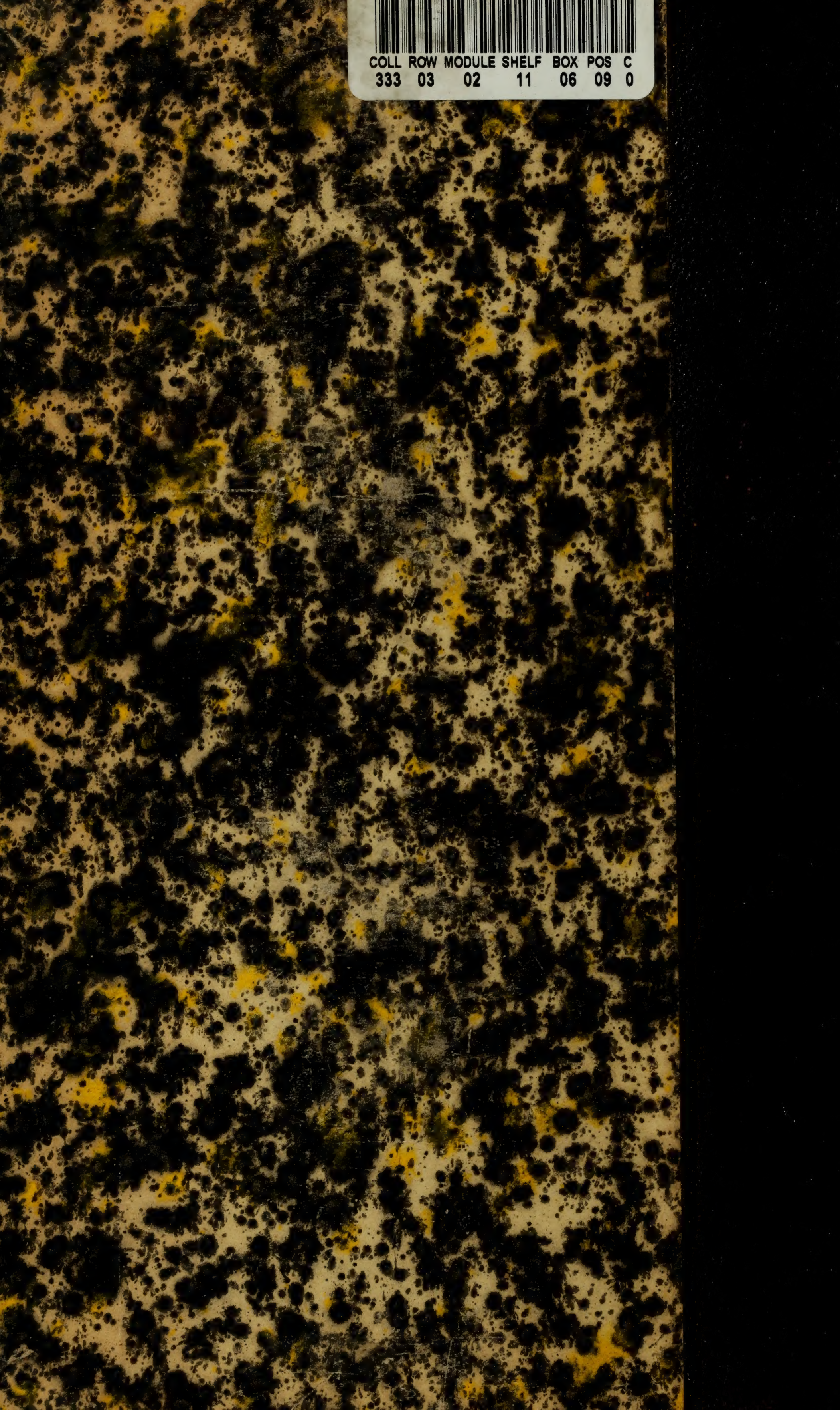
P. 520, ligne 40 : au lieu de *action*, lire nation.



Bar-sur-Seine, Imp. Saillard. — L. Goussard, Succr




a39003 000536846b


COLL ROW MODULE SHELF BOX POS C
333 03 02 11 06 09 0